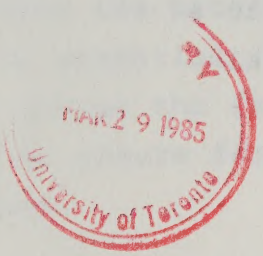
DOCUMENT: 830-156/ 0

Government
Publications

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT

CA1
Z 2
-C 52



Report of the Task Force on Agricultural Finance

Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

Further to 6.3 and 6.5

The extension of Small Business Bonds and Farm Improvement Loan Act are only useful to the extent financial institutions make the programs available to farmers. Therefore it is essential the Federal Minister of Agriculture strongly advise the financial institutions of their responsibility to ensure farmers obtain full benefits of these programs.

Honourable Allan Lu...
Minister of Agri...
Manitoba

Honourable ...
Minister ...
Saskatchewan

Honourable ...
Minister ...
Alberta

Honourable ...
Minister ...
British Columbia

Honourable Walter ...
Minister of Agri...
New Brunswick

Honourable ...
Minister ...
Nova Scotia

Honourable ...
Minister ...
Prince Edward ...

Honourable ...
Minister ...
Newfoundland

Honourable ...
Minister ...
Ontario

Honourable ...
Minister ...
Quebec

Honourable Jean Cretien
Minister of Indian Affairs
and Northern Development
Ottawa

Honourable Doris Hardwell
Minister of Agriculture
Yukon Territory

Honourable Jack Horner
Minister of Agriculture
Alberta

Honourable Jack Hibbard
Minister of Agriculture
Saskatchewan

Honourable Lorne Hepworth
Minister of Agriculture
Ontario

Honourable Barry Strayer
Minister of Agriculture
Manitoba

Honourable Barry Stephenson
Minister of Agriculture
British Columbia

I am pleased to ... to you for your consideration the Report of the Federal-Provincial Task Force on Agricultural Finance.

I wish to acknowledge the diligent efforts and hard work of ... of the members of the Task Force. Every member made valuable contributions in preparing the Report and in the deliberations and writing the ... Without these efforts the Report would not have been possible.

...

November 7, 1984

TO: Honourable John Wise
Minister of Agriculture
Canada

Honourable Bill Uruski
Minister of Agriculture
Manitoba
Co-Chairman, Meeting Ministers &
Deputy Ministers of Agriculture

Honourable Joe Goudie
Minister of Agriculture
Newfoundland

Honourable Prowse Chappell
Minister of Agriculture
Prince Edward Island

Honourable Roger Bacon
Minister of Agriculture
Nova Scotia

Honourable Malcolm MacLeod
Minister of Agriculture
New Brunswick

Honourable Jean Garon
Minister of Agriculture
Quebec

Honourable Dennis Timbrell
Minister of Agriculture
Ontario

Honourable Lorne Hepworth
Minister of Agriculture
Saskatchewan

Honourable Leroy Fjordbotten
Minister of Agriculture
Alberta

Honourable Harvey Schroder
Minister of Agriculture
British Columbia

I am pleased to submit to you for your consideration the Report of the Federal-Provincial Task Force on Agricultural Finance.

I wish to acknowledge the diligent efforts and high level of co-operation of the members of the Task Force. Every member made valuable contributions in preparing the background papers in the deliberations and writing the final report. Without their contributions this report would not have been possible.

...2

The members of the Task Force are:

Orest Balanyk
Supervisor
Extension Services Branch
Prince Edward Island

Norm Ballagh
Director
Agriculture Credit Corporation
Saskatchewan

Nancy Bardecki
Director
Farm Assistance Programs Branch
Ontario

Julien Burns
L'Office du crédit agricole
Quebec

Richard Gauvin
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation
Quebec

Martin Howlett
Department of Rural Agriculture
and Northern Affairs
Newfoundland

Lois James
Farm Credit Corporation
Ottawa, Ontario

Terry Kremeniuk
Director
Farm Credit Corporation
Ottawa, Ontario

David Matviw
Executive Director
Policy Development and Economics
British Columbia

Vivian Myles
Research Officer
Agricultural Development Corpora
Alberta

Gerald Parlby
Member of Planning Secretariat
Alberta

Brian Perkins
Regional Development Branch
Ottawa, Ontario

Arnold Rovers
Director
Agricultural Development and
Marketing
Nova Scotia

Carl Snyder
Secretary Manager
Farm Adjustment Board
New Brunswick

Yours truly,

Craig Lee
Chairman
Task Force on Agricultural Fina

REPORT OF THE TASK FORCE ON AGRICULTURAL FINANCE

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction P. 1

2. Review of the Challenges
   - 2.1 The Credit Environment P. 2
   - 2.2 Agriculture's Unique Needs P. 2-3
   - 2.3 Problems in Agricultural Credit P. 3-5

3. Priorities P. 6

4. Innovative Financing Options Reviewed
   - 4.1 Mechanisms To Improve Effectiveness of Existing Programs P. 7
   - 4.2 Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit P. 7
   - 4.3 Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector P. 8

5. Proposals for Consideration
   - 5.1 Proposals for Immediate Implementation P. 9
   - 5.2 Proposals for Implementation in the Near Term P. 10
   - 5.3 Proposals for Further Development and Implementation P. 10
   - 5.4. Non-Credit Measures P. 10

6. Details of Proposals P. 11
   - 6.1 Special Farm Financial Assistance Program P. 12
   - 6.2 Private Sector Initiatives P. 13
   - 6.3 Small Business Bonds P. 14-15
   - 6.4 Farm Mortgage Guarantees P. 16-17
   - 6.5 Guaranteed Intermediate - Term Loans at Fixed Rates P. 18-19
   - 6.6 Farm Syndicates Credit Act P. 20
   - 6.7 Cash Advances P. 21-22

6.8 Agribonds P. 23-24
6.9 Operating Loan Guarantee P. 25
6.10 Farmers' Bank P. 26
6.11 Interest Rate Protection P. 27-28
6.12 Registered Farm Investment Fund P. 29-30

APPENDIX Summary of Submissions by Farm Organizations and Lending Institutions P. 31-36

1. INTRODUCTION

The future financing of Canadian agriculture is of great interest to the industry. The federal and provincial Ministers of Agriculture, recognizing this issue, have reviewed the problems and have developed programs and policies, both federally and provincially, to ameliorate stresses in the agricultural industry. However, the continuing financial difficulties of the sector led the Ministers of Agriculture at their conference in Winnipeg in July 1984 to establish a Task Force to investigate innovative mechanisms to meet the financial and credit needs of farmers.

A range of financial instruments are necessary to respond to the diverse needs of the industry. Ministers requested the Task Force to investigate in particular agribonds, credit and mortgage guarantees, and interest rate insurance, as well as other ideas developed by farm organizations, lending institutions and the Task Force itself.

The Task Force first reviewed the challenges in credit facing agriculture in the 1980's and beyond. Farm organizations and lending institutions were requested to submit their comments and ideas. A wide range of options were developed and assessed by the Task Force. Details of the Task Force report are contained in the following background papers:

- Challenges in Agricultural Credit in Canada;
- Improved Effectiveness of Existing Programs;
- Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit; and
- Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector.

The Task Force used this background to develop the set of proposals for consideration by the Ministers. Submissions from farm organizations and lending institutions are contained in the attached appendix.

2. REVIEW OF THE CHALLENGES

2.1 The Credit Environment

Canadian agriculture is a big, highly capital intensive business which competes with other users in national and international financial markets. Factors which are exogenous to agriculture have a significant influence on the price, terms and availability of agricultural credit. Government fiscal and monetary policies are perhaps the most prominent influences. The cost of credit has risen over the 1970's and 1980's, at least in nominal terms, and has become increasingly volatile in both real and nominal terms. As agriculture's use of credit is high, growing from $5.0 billion outstanding in 1972 to $21.6 billion in 1983, the industry has been and will continue to be affected significantly by the cost of credit.

In 1972, governments provided 39 percent of all agricultural credit directly and guaranteed an estimated additional 10 percent. In 1983, governments provided 32 percent, with an estimated additional 20 percent guaranteed.

Chartered banks and other financial institutions have and will continue to compete aggressively for the agricultural credit business. However, lenders will be more cautious than they were in the 1970's. It is apparent that lenders have moved from the practice of lending on the basis of security to one of lending on the basis of repayment capacity. However, security is still a necessary condition. This has reduced the availability of credit somewhat.

2.2 Agriculture's Unique Needs

A number of factors unique to agriculture make this industry's financing needs different from those of other businesses. Foremost among these are:

The primary ownership structure is the owner-operated family farm which requires refinancing every generation.

- Farm incomes are highly variable due to fluctuations in commodity prices, yields and input prices. Debt servicing capacity is variable due to volatile farm incomes caused by fluctuations in commodities prices, yields and input prices.

- Farms have a high capital to earnings ratio as most farm assets appreciate over time.

- Unlike other businesses and jobs, a farm usually involves the farmer's home, job, savings and way of life.

- Biological factors are such that production is seasonal and cannot be turned on and off quickly.

2.3 Problems in Agricultural Credit

Current economic circumstances, combined with the unique features of the industry, have resulted in a number of problems in agricultural finance. These problems relate primarily to the cost of credit, availability of credit, the lack of stability of interest rates or some combination of these. Difficulties are more evident for those who are highly leveraged.

A number of these problems are short term in nature and reflect the generally difficult economic conditions faced in the present and recent past.

- Rates of return on capital in agriculture have declined because of unfavourable market developments. The outlook is for a slow recovery.

- Real interest rates are high and likely to continue so for some years.

- Farm equity has declined, and real asset appreciation is not expected to contribute to the return on investment for two years or more.

- The financial capability of farmers to withstand unfavourable economic circumstances varies greatly:
  - most farmers have little debt and are readily able to service it
  - some low-equity farmers cannot survive
  - mid-equity farmers face difficulties in varying degrees depending on:
    - their management capability
    - the income characteristics of the enterprises (new vs. established, supply managed vs. open market; availability of financial assistance, etc.)
    - the debt structure of the farm

- A number of farmers, some of them good production managers, have accumulated through high interest rates and repeated loss carryovers debt loads which cannot be serviced at market rates of interest. As well, some farmers are in financial difficulty as a result of financial or production mismanagement.

- The value of farm assets and farm debts grew dramatically over the 1970's. Asset and credit management skills on the part of some borrowers and lenders did not keep pace.

- Although the incidence of financial failure among farmers is lower than that of other small businesses, it has risen substantially during the last four years. On average, conditions in Canadian agriculture in 1985 and 1986 are expected to be about the same as in 1984 although variation from province to province is expected.

- Investment in agriculture has declined considerably and, given the prospects of relatively high interest rates and depressed rates of return on capital, farm investment can be expected to remain low.

In addition to these short term problems, there are a number of fundamental long term problems facing the industry.

- Canadian farmers must compete in international markets that are characterized by large increases in inventories, often through production from farmers who are heavily subsidized.

- Because the majority of farm assets, by their durable nature, appreciate over time, current income is generally insufficient to cover the capital cost of the asset at market value. Without substantial equity, there is an extreme cash flow squeeze during the first few years following the purchase.

- Variable income and the consequent variable debt servicing capacity presents a problem for farm borrowers, especially for those who have high debt servicing costs due to high interest rates.

- Beginning farmers and farmers with low equity due to financial set backs have difficulty in obtaining credit because of bank security requirements, even where debt repayment ability is evident.

- Lending instruments to match the term of the loan with the life of farm assets purchased are not always available. In times of interest rate instability, this is a problem. An increase in the cost of credit can quickly turn a rational economic decision into a non-viable one.

- When farmers retire, a significant portion of their financial capital leaves the agricultural sector. Vendor-take-back mortgages are not readily offered because of retiring farmers' desire for security of their retirement assets and because current capital gains provisions often require the whole down payment for payment of taxes due.

Market forces will continue to dictate the direction of the agricultural economy. Governments cannot substantially change that direction, but can mitigate to some degree the adverse impact of market changes.

3. PRIORITIES

Given these problems and recognizing that solutions are not confined to credit measures, the priorities for the agricultural sector should be:

- strengthening the capital structure of the farm sector through restructuring debt and building equity;
- improving the cash flow situation of farmers through stabilization measures, input cost reduction and financial instruments to help cope with cash flow variations;
- providing for better protection against interest rate instability; and
- taking complementary measures with respect to markets and production to improve rates of return on capital.

If government resources must be rationed, financial assistance should be targetted primarily to those who are in need but who have a reasonable chance of success. This criterion would apply to farmers who are in financial difficulty, beginning farmers and developing farmers.

For these farmers in particular, there is a pressing need to improve farm financial and asset management skills. The Task Force urges that due priority also be given to financial management improvement in any farm financing initiatives.

4. INNOVATIVE FINANCING OPTIONS REVIEWED

The Task Force examined a wide variety of financing instruments and other credit options to address the problems facing the agricultural industry. It is recognized that, although credit is the major concern, the introduction of new non-credit programs or changes in existing programs can also help to alleviate cash flow problems and reduce the need for credit.

The various options which the Task Force studied are listed.

4.1 Mechanisms to Improve Effectiveness of Existing Programs

- Increased flexibility of Farm Syndicates Credit Loans
- Improvement in cash advance systems
- Removal of sales and excise taxes from fuels used on the farm
- Extend Small Business Bonds
- Introduce investment tax credit on used machinery
- Change capital cost allowance provisions

4.2 Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit

- Direct interest subsidies
- Agribonds
- Indexed loans
- Registered Farm Ownership Investment Fund
- Guaranteed privately financed transactions
- Farmers' bank
- Operating credit guarantees
- Guaranteed intermediate-term loans

4.3 Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector

- Accrued interest mortgages
- Variable amortization mortgages
- Shared appreciation mortgages
- Split risk mortgages
- Fixed rate mortgages
- Interest rate futures
- Weighted average cost of capital
- Interest rate insurance
- Banker's acceptance
- Commercial paper
- Leasing

5. PROPOSALS FOR CONSIDERATION

Based on a review of these various options within the context of the challenges facing agriculture today, the Task Force developed a set of proposals for consideration. It is recognized that fiscal restraint along with other considerations may require further priorization of the measures proposed.

National programs usually require the federal government to take a lead role. Accordingly, most proposals outlined require initial action by the federal government that often can be accompanied by financial and administrative participation by the provinces.

Proposals have been categorized according to the time frame within which they can reasonably be implemented. Details of each proposal with respect to objective, concept, cost, initiation, legislative requirement, timing, and consultation required follow in Section 6.

5.1 Proposals for Immediate Implementation

- Encourage commercial lenders to make more active use of the Small Business Bond (SBB) as a mechanism to assist in debt restructuring for farmers in financial difficulty.
- Extend the Special Farm Financial Assistance Program (SFFAP) for two years to farmers in financial difficulty, accepting new participants and extending further benefits to existing participants.
- Work with private lending institutions to promote the introduction and/or more wide-spread offering of financial instruments which are suited to the needs of agriculture in the 1980's and beyond. Some examples of instruments to be discussed include: long-term fixed rate interest loans, accrued interest rate mortgages, shared appreciation mortgages, fixed rate operating credit, and shared risk mortgages as well as futures and options markets.

5.2 Proposals for Implementation in the Near Term

- Extend the period during which Small Business Bonds (SBB) can be negotiated beyond December 31, 1985 to December 31, 1989. Make provision to allow existing SBB's coming due before December 31, 1989 to be rolled into a new bond.
- Provide guarantees for privately financed farm mortgages.
- Develop a program of guarantees of intermediate-term loans at fixed rates of interest for terms of one to five years for productive investment.
- Streamline and update the Farm Syndicates Credit Act to further encourage the co-operative purchase of machinery.
- Improve cash advance programs to establish uniform treatment across all commodities.

5.3 Proposals for Further Development and Implementation

- Develop a national agribond strategy. Further development requires Ministerial decisions on funding sources and levels, priority uses, alternative agencies and means to deliver the program.
- Examine the need for a national operating loan guarantee program for farmers in financial difficulty.
- Prepare a study of the feasibility of new farmer controlled financial institutions, such as the farmers' bank proposal.
- Examine further with experienced agencies such as CMHC, the development of a scheme to protect against interest rate increases on commercial mortgage loans.
- Study the potential for a Registered Farm Investment Fund.

5.4 Non-Credit Measures

Finally, Ministers may wish to look at other measures which would ease cash flow problems and credit requirements of farmers:

- Remove federal and provincial taxes on fuels used for farm purposes.
- Introduce stabilization programs
- Review tax measures such as investment tax credits and capital cost allowance provisions.

6. DETAILS OF PROPOSALS

The following pages contain details on each of the proposals developed by the Task Force.

6.1 Special Farm Financial Assistance Program

Proposal:

Extend the Special Farm Financial Assistance Program (SFFAP) for two years to farmers in financial difficulty, accepting new participants and extending further benefits to existing participants.

Objective:

To assist farmers in financial difficulty who are assessed to have reasonable prospects for recovery by renewing for two years the Special Farm Financial Assistance Program, administered by the Farm Credit Corporation and by extending the interest rate rebates for current borrowers under the program for an additional two years.

Concept:

The SFFAP was introduced in November 1981 to assist farmers in financial difficulty through special debt consolidation loans and a two-year interest rate on these loans. The program was renewed in June 1982 for an additional two years. In total, about $345 million was loaned under the program.

Cost:

If $200 million in new SFFAP loans was extended for each of the next two years, the cost to the federal government to provide a four percentage point rebate to borrowers for two years would be $32 million. In addition, it would cost about $28 million to extend a four percent interest rebate for two years for current borrowers under the program.

Initiation and Implementation:

Amendments to the Farm Loans Interest Rebate Act must be made immediately by the federal government if this program is to continue.

Consultation:

Most farm organizations have indicated in their representations to the Task Force that special debt restructuring and credit assistance are required for farmers in financial difficulty.

6.2 Private Sector Initiatives

Proposal:

Work with commercial lending institutions to promote the introduction and/or more wide-spread offering of financial instruments which are suited to the needs of agriculture in the 1980's and beyond. Some examples of instruments to be discussed include: long term fixed rate interest loans, accrued interest rate mortgages, shared appreciation mortgages, fixed rate operating credit, and shared risk mortgages as well as futures and options markets.

Objective:

To identify and remove obstacles which discourage the development and/or use of more appropriate instruments to finance agriculture and to encourage the private sector to offer such instruments.

Initiation:

Establishment of a committee to follow up on these initiatives.

Timing:

A committee will be appointed at this meeting and a report on discussions would be made at the July 1985 meeting of Ministers.

Consultation:

Consultation with private sector lenders, interested farm organizations and commodity associations to solicit their ideas on effective lending instruments would be appropriate.

Other Consideration:

When special instruments are introduced, commercial lenders, extension staff and staff of government lending agencies as well as farm organizations and commodity associations will need to inform farmers about the costs and benefits of these instruments.

6.3 Small Business Bonds

Proposal:

Extend the period during which Small Business Bonds (SBB) can be negotiated beyond December 31, 1985 to December 31, 1989. Make provision to allow existing SBB's coming due before December 31, 1989 to be rolled into a new bond.

Objective:

To continue to provide a mechanism through which lending institutions can restructure the debt of farmers in financial distress with a lower rate of interest and to enable those who have already benefited from such assistance to continue to benefit until such time as the outlook for the agricultural sector improves and farmers in difficulty have had a chance to regain financial health.

Concept:

A Small Business Bond is a debt obligation of qualifying corporations, individuals or partnerships in financial difficulty where the interest is not taxable to the lender nor deductible to the small business. Lenders are able to reduce the interest rate charged to the borrower and still enjoy the same after tax return on their funds.

Cost:

Assuming that:

- the prime rate remains at 13%
- existing bonds in the amount of $800 million are rolled over
- new bonds in the amount of $500 million are issued by farms and other small business.

the cost in terms of revenue foregone would be $60 million federally and $28 million for all provinces combined on an annual basis.

Initiation:

The federal Minister of Finance would need to introduce an enabling amendment to Section 15.2 of the Income Tax Act.

Timing:

Some existing Small Business (Development) Bonds are maturing now. Accordingly, provision to allow the rollover of existing bonds should be undertaken at the earliest possible date. The provision to negotiate new bonds continues until December 31, 1985. Thus the provision for extension should be made before this time.

6.4 Farm Mortgage Guarantees

Proposal:

Provide guarantees for privately financed farm mortgages.

Objective:

To expand the amount of mortgage credit available from private individuals with terms and conditions more favourable than those offered by commercial lenders and in some instances government lenders.

Concept:

Federal or provincial guarantees would be provided to private individuals who take back mortgages on farm properties.

Cost:

Cost would depend on program structure, i.e. the security for loans guaranteed, loan to security ratio restrictions, extent of the guarantee, charges for participation under the program, and the level of program participation. Based on other guarantee loan programs, a loss comparable to one percent of approvals can be expected. The program could be run on a cost recovery basis by charging a premium to borrowers or investors.

Initiation:

Federal and/or provincial Ministers of Agriculture.

Legislation:

Enabling legislation could be introduced through amendments to the Farm Credit Act, or through appropriate provincial legislation. The reserve provisions in respect of capital gains taxation need to be extended to 10 years if the pledge to remove capital gains taxation resulting from the sale of a farm which remains in production is not implemented immediately.

Timing:

Implementation immediately following enabling legislation.

Consultation:

Discussions with farm organizations.

Other Considerations:

1. A private members' bill (Bill C-209) amending the Farm Credit Act, which would have given the Farm Credit Corporation such authority, died on the Order Paper.

2. Appropriate administrative mechanisms have to be established to make such a program operational.

6.5 Guaranteed Intermediate-Term Loans at Fixed Rates

Proposal:

Develop a program of guarantees of intermediate-term loans at fixed rates of interest for terms of one to five years.

Objective:

To encourage commercial lending institutions to provide term loans at fixed rates of interest for one-to five-year terms by offering government guarantees.

Concept:

Fixed rate term loans could enable farmers to more readily match the term of the loan to the life of the asset and would ensure that loan costs are known for the life of the loan. A government guarantee would provide security to lenders for intermediate-term loans made at fixed rates of interest for terms of one to five years. The government's position would, in effect, be secured by the chattel purchased with the loan funds. Eligible assets could include machinery and equipment, breeding stock and perhaps other designated improvements. Eligible borrowers could include all farmers or a targetted group. In view of the fact that a government guarantee would be in place, the rate of interest should be below that charged in the absence of a guarantee.

Cost:

Costs of such a program would depend on factors such as the extent of the guarantee, the purposes for which such loans were made, the guarantee approval process, lending volume under the program and other terms and conditions. Experience with other guaranteed loan programs in the farm sector would suggest that losses should not exceed one percent of loans approved under the program. Losses could be covered by charging borrowers a premium of say one percent of the loan amount.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture.

Implementation

The Farm Improvements Loan Act (FILA) could be amended to permit the guarantee of intermediate-term loans at fixed rates of interest for terms of one to five years. If further changes to FILA operations were desired, new legislation could be introduced.

Timing:

FILA is scheduled to expire on June 30, 1985. Amendments or new legislation should be passed before this date.

Consultation:

As these guarantees would be on loans provided by chartered banks and other registered financial institutions, the federal and provincial Ministers of Agriculture should meet with the agricultural subcommittee of the Canadian Bankers' Association and other lending associations to encourage their acceptance and use of the guarantee program.

6.6 Farm Syndicates Credit Act

Proposal:

Streamline and update the Farm Syndicates Credit Act to further encourage the co-operative purchase of machinery.

Objective:

To make fixed rate money available to farmers for the purchase of machinery and equipment and to encourage the co-operative purchase of machinery.

Concept:

The Farm Syndicates Credit Act (FSCA) administered by the Farm Credit Corporation provides the financial means for farmers to act cooperatively in overcoming the high cost of individual ownership of machinery, buildings and installed equipment that can be shared to mutual advantage. The FSCA has not changed significantly since 1964. As a result, it has become severely out of date during the last 20 years due to the cost, size and specialization of machinery, changes in technology and structural changes in Canadian agriculture. However, the need for such a program appears to be increasing as the cost price squeeze continues.

Cost:

As a result of the recommended changes to the FSCA, the amount of loans approved under the Act could increase by 50 percent with the average loan size doubling. On this basis, the FCC could lend as much as $20 million annually under the FSCA.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture

Legislation and Timing:

Amendments to the FSCA should be made by the federal government before December 31, 1985.

Consultation:

Farm organizations should be consulted.

6.7 Cash Advances

Proposal:

Improve cash advance programs to establish uniform treatment across all commodities.

Objective:

To provide for market neutrality in the use of cash advances by farmers. To improve program effectiveness and administrative efficiency.

Concept:

At present there are two different legislative bases for the Federal Government to issue cash advances to farmers. These are the Advance Payments For Crops Act, and the Prairie Grain Advance Payments Act. Maximum levels of advances are different, eg. $15,000 under the Advance Payments For Crops Act and $30,000 under the Prairie Grain Advance Payments Act. Both levels are low relative to present sales from commercial farms. A review would evaluate the potential for one common legislative base across Canada and means to relate cash advances to a proportion of the value of a farmer's crop production eg. Prairie Grain Advance Payments are based on a per acre delivery quota for wheat, oats and barley that does not reflect the amount of grain produced or available for sale.

Cost:

Although the costs are unknown, they should be part of normal administrative review processes of the Federal Government. Gains in efficiency of administration should offset short term costs of review.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture would establish a review process involving all affected producer organizations whose members market products through both open and regulated markets.

Timing:

Initiate immediately to develop recommendations for legislative changes in the spring of 1985.

Consultation:

All affected farm groups and provincial governments.

6.8 Agribonds

Proposal:

Develop a national agribond strategy. Further development requires Ministerial decisions on funding sources and levels, priority uses, and alternative agencies and means to deliver the program.

Objective:

To identify and assess

- client group (eg. farmers in difficulty, beginning farmers, developing farmers, all farmers)
- eligible loan purposes (eg. all capital purposes, expansion, productivity enhancement, debt consolidation)
- mechanisms for funding (eg. tax exemptions, tax credits, direct subsidies)
- delivery agencies (eg. FCC, provincial lending agencies, private lending institutions)
- interjurisdictional financial implications (eg. equalization, transfer of funds raised in one province for use in another, views of trading partners, integration with existing programs)

as they relate to agribonds.

Concept:

The agribond concept as commonly understood is a financial instrument through which the agricultural sector can obtain loans at below market rates of interest by virtue of tax concessions to investors. Alternatively, below market interest rates on bonds floated for agricultural purposes can be achieved by the provision of direct subsidies.

Cost:

The cost of such a program in terms of either forgone revenues or direct subsidy expenditures is dependent upon the amount of loans covered by the program, and the term of such loans. Cost is also dependent upon the mechanism selected. If the direct subsidy route is selected, more benefits per dollar spent by government will go to the farmer than with a tax concession route.

Assuming that:
- bonds are issued for a ten-year term in the amount of $200 million per year
- a direct subsidy of five percentage points is provided

the cost will be approximately $10 million in the first year, $20 million in the second, and so on to a level of $100 million by the tenth year.

If a tax concession mechanism is used, the approximate division of costs between the federal and provincial governments would be two federal dollars to one provincial dollar. Costs could be shared on a similar basis if the direct subsidy route is chosen.

Initiation:

The federal and provincial Ministers of Agriculture would agree at this meeting to resolve the issues outlined above so that the most effective and efficient proposals can be put forward to Finance Ministers.

Consultation:

When the Ministers resolve issues and choose to proceed, the following groups should be consulted:

- Canadian Bankers Association and Associations of other lenders
- Investment Dealers Association
- Tax Accountants
- Tax Lawyers
- Farm Organizations and Commodity Associations
- Ministries of Finance and Intergovernmental Affairs.

6.9 Operating Loan Guarantee

Proposal:

Examine the need for a federal program to provide an operating loan guarantee for farmers in financial difficulty.

Objective:

To ensure that farmers who are in financial difficulty but who have the potential to be viable are not forced to leave farming due to the unavailability of operating credit.

Concept:

Many farmers are in arrears on intermediate-and long-term loans as well as being unable to repay their operating loans prior to requiring additional funds to plant next year's crop. Most of these farmers have sufficient equity and have the cash flow potential to be viable. However, with the recent experience of farm failures and loan write-offs, financial institutions and input suppliers are being increasingly selective when advancing operating credit. The operating credit guarantee enables financial institutions to provide these loans without significantly increasing their risk of loss. The guarantee is provided as a proportion of the total portfolio of each lending institution, thus limiting the potential liability to government.

Cost:

Dependent upon terms and conditions of the guarantee.

Initiation:

Federal/provincial Ministers of Agriculture.

Timing:

Based on Ministerial priority.

Consultation:

Federal, provincial, and commercial lending institutions.

6.10 Farmers' Bank

Proposal:

Prepare a study of the feasibility of a new farmer controlled financial institution such as the farmers' bank proposal.

Objective:

To assess the benefits, costs and feasibilty of developing farmer controlled institutions that would permit farmers to control an institution that would increase competition and thereby improve service and reduce borrowing costs.

Concept:

Farm organizations have proposed some form of farmers' bank modelled after the U.S. Farm Credit System. The operation of the Bank would be directed by elected farmer-borrower shareholders. Funds would be secured by issuing bonds. The level of funding secured would be based on approval of farmer requests. It is possible within Canada that such a concept could be integrated with the federal Farm Credit Corporation.

Cost:

Initial estimate of a study would be no more than $200,000.

Initiation:

Contingent on the financial support and participation of producer organizations, the Ministers of Agriculture would establish a joint "federal/provincial - farm organization" study team that would assess the feasibility of implementing a farmer's bank within the Canadian context. Such a proposal would delineate legislative responsibility, government financial support, if any, and implementation procedures.

Timing:

Initiate by January 1, 1985 and report to the Canadian Agricultural Ministers' meetings in July of 1986.

Consultation:

Participating farm groups and provincial governments.

6.11 Interest Rate Protection

Proposal:

Examine further with experienced agencies such as CMHC the development of a scheme to protect against interest rate increases on commercial mortgage loans.

Objective:

To provide protection against major increases in interest rates on mortgage credit.

Concept:

The establishment of an interest rate protection system would enhance investment decisions. The program could be administered in a manner similar to crop protection. A farmer would have an option to acquire insurance against interest rate increases, possibly to a varying degree of risk.

For example, the farmer could be responsible for the first 2 per cent of a rate increase, followed by government responsibility for 75 per cent of any further increase. Varying degrees of coverage could be sold at increasing premiums.

A program could be offered by an agency such as FCC or Central Mortgage and Housing for loans made by FCC, provincial agencies and private institutions. Alternatively, a system such as the Crop Insurance Program, operated and supported by the Federal Government and participating provinces could be implemented.

Cost:

The costs of such a program are not easily determined. Administrative costs are relatively minor. Program costs depend on economic expectations. Historical analysis was insufficient to predict the events of the late 1970's and early 1980's.

Estimates are that a fee of 1.5 per cent of the face value of the mortgage might support this program over time. This fee could be shared by governments in a manner similar to Crop Insurance premiums.

One major concern with cost estimates is that farmers may use the program extensively in unsettled economic times, but not use it in times of economic stability. Nevertheless, the program has the possibility of transferring a high risk from the agricultural sector to society as a whole.

Initiation:

A federal-provincial committee should be established to fully research and develop this program if accepted in principle.

Timing:

The program requires a six month planning structure with consultation between the federal and provincial governments, farm organizations and commercial lenders. The development of such a program must be followed by legislative action. Approximately one year will be required to implement the program.

Other Considerations:

Successful introduction of this program could inhibit the development of alternative private sector mechanisms.

6.12 Registered Farm Investment Fund

Proposal:

Study the potential for a Registered Farm Investment Fund.

Objective:

To provide financial incentives for individuals entering agriculture to use an Investment Fund to save and thereby build equity in their business.

Concept:

Traditionally, government institutions have assisted small businesses including farmers by facilitating an increase in debt load rather than equity. A Registered Farm Investment Fund to which those wishing to enter farming could make tax deductable contributions would provide a mechanism to encourage equity accumulation by those wanting to start farming. Higher equity levels in agriculture would provide greater financial stability over time.

Cost:

Revenue foregone by the federal and provincial Governments across Canada is estimated on a preliminary basis at $10 million in year one and increasing progressively to a constant amount of $70 million after year six. This assumes 5,000 new participants annually for a seven-year investment period with the participants' combined federal and provincial average marginal tax rate set at 30 per cent.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture.

Timing:

Report study results to Ministers of Agriculture in July 1985.

Consultation:

National farm organizations and provincial Ministers of Agriculture and federal and provincial Ministers of Finance.

Other Considerations:

The idea of a Farmers' Investment Fund could be expanded to include cash flow management through an income averaging trust account.

APPENDIX

SUMMARY OF SUBMISSIONS BY FARM ORGANIZATIONS AND LENDING INSTITUTIONS

Within the limited time available to the Task Force to complete its work, it was not possible to meet with representatives of the groups with a direct interest in agricultural finance. Therefore, the Task Force decided to obtain their input by inviting them to submit written briefs.

Letters extending this invitation were sent to the following organizations:

1. Canadian Banker's Association
2. Canadian Co-operative Credit Society Ltd.
3. Canadian Federation of Agriculture
4. Canadian Cattlemen's Association
5. National Farmer's Union
6. Union des Producteurs Agricole du Quebec
7. Christian Farmers Federation

Replies were received from all organizations except the Canadian Co-operative Credit Society and the Union des Producteurs Agricole du Quebec. In addition, a brief was received from the Ontario Federation of Agriculture. Copies of all briefs were provided to each Task Force member and the recommendations of the various organizations were considered in their deliberations. The briefs are too long to be included in the report, but the specific recommendations included in the briefs are summarized on the following pages.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS RECEIVED

Canadian Banker's Association

1. There is no shortage of funds for creditworthy and viable farm credit applicants. Only a lack of creditworthiness results in a turndown.

2. If there is a broad need for interest rates lower than normal market rates, the capital structure of the industry may need to be restructured.

3. Subsidized benefits are quickly capitalized into the price of land.

4. A broad application of the agri-bond concept would disrupt the established balance in the marketplace. If it is adopted for political or social reasons, it should be tightly targetted to a defined group of beginning farmers and possibly those temporarily in difficulty but potentially viable.

Canadian Federation of Agriculture

1. FCC should be provided with additional funds for refinancing at subsidized interest rates indebted farmers who face the loss of their farms. The two year subsidized loans already given should be extended if required due to continued difficulty.

2. FCC should be dominant in the long-term credit field and should be permitted to acquire the necessary funds.

3. FCC interest rates should be reduced by at least 2 per cent by having the government pay the cost of administration and assume exchange rate fluctuations on foreign borrowings.

4. Interest rates on all future loans should be based on the blended cost of funds to FCC and the rate would change for all borrowers when the blended cost changed.

5. Provide loans at less than the regular FCC rate targetted to beginning farmers and farmers (a family partnership) up to age 45 with an equity of not more than 64 per cent by issuing agri-bonds with tax concessional provisions for the lender or through direct subsidies.

6. FCC should make available a full credit package consisting of short-term, intermediate-term and long-term credit on a pooled interest rate basis.

Canadian Cattlemen's Association

1. Oppose debt moratorium or third party arbitration of debts.

2. Support the agri-bond concept.

3. Generally oppose direct subsidies but, if one is developed, it should be short term, addressed to a specific problem of adjustment and general (not commodity specific).

4. Support FCC as guarantor with the mortgage holder accepting a 1 to 2 per cent lower interest rate in return.

5. Support establishing a farmers' bank similar to the production credit associations in the U.S.

6. Share equity should be left to the private sector.

National Farmers Union

1. Farm credit should be sourced from the public sector by establishing a National Farm Credit Authority.

2. A fixed maximum should be established for interest rates; rates may vary below the maximum.

3. The interest rate maximum for beginning farmers should be set at 10 per cent and subsidized if necessary.

4. The interest rate on existing FCC loans should be lowered to at least 10 per cent.

5. The federal and/or provincial governments should provide credit guarantees for operating costs.

6. A land bank program should be established to reduce the need for credit as a result of the capitalization of land.

7. Provincial governments should be discouraged from using credit to expand production beyond national requirements.

Christian Farmers Federation

1. Public support for agriculture must be clearly targetted to those in difficulty. Untargetted assistance can lead to a significant incentive to produce for the many farmers who are well established.

2. Ontario Beginning Farmer Assistance Program - Recommend targetted assistance to those who started during 1980-82 of a partial interest rebate from January 1, 1983 until five years after the date they started farming plus a phase-out period of rebates for four years after eligibility.

3. Farmers are saddled with high, fixed costs as a result of investment in high technology livestock facilities in the late 1970's. This group should be able to apply to a third party for debt restructuring. Also, recommend a debt set-aside related to the level of deflation of assets. The set-aside would be an encumbrance that would be due and payable when inflation occurs.

4. Establish Farm Credit Associations, similar to credit unions, supervised by FCC and funded by retiring farmers. The $120,000 capital gains tax roll-over into RRSP's or agri-bonds available only from these associations.

Ontario Federation of Agriculture

1. The OFA strongly supports agri-bonds and prefers the tax credit option over the tax exempt option and calls for speedy implementation of the program.

2. The OFA recommends the province develop an Interest Rate Insurance Program on operating loans so that the rate will not exceed the negotiated rate plus 1/2 per cent.

3. The OFA supports creation of a Capital Loans Program for loans up to $50,000 at eight per cent interest, repayable over 10 years for projects that significantly improve the environmental standard of the operation or the efficiency of the enterprise.

4. In general, the OFA describes its approach as -

   (i) favouring government loans, loan guarantees, and credit cost sharing as opposed to grants.

   (ii) strengthening FCC, facilitating individual private lending to farmers and greater competition in the farm financing area.

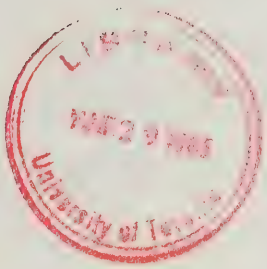
   (iii) sharing the burden of high interest rates between the individual farmer and the government through mortgage interest assistance.

DOCUMENT: 830-156/004

Government
Publications

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

CA1
Z 2
-C 52



Rapport du Groupe de travail sur le financement agricole

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

Relativement aux points 6.3 et 6.5

Le prolongement du programme d'obligations pour la petite entreprise et de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles n'est utile que dans la mesure où les institutions financières mettent ces programmes à la disposition des agriculteurs. Il importe donc au plus haut point que le ministre fédéral de l'Agriculture informe les institutions financières qu'il leur incombe de faire en sorte que les agriculteurs profitent pleinement des avantages de ces programmes.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	Introduction	1
2.	Survol des problèmes	
	2.1 Les facteurs affectant le crédit	2
	2.2 Les exigences uniques de l'agriculture	2
	2.3 Les problèmes affectant le crédit agricole	3
3.	Les priorités	6
4.	Les possibilités inédites de financement examinées	
	4.1 Mécanismes rendant des programmes actuels plus efficaces	7
	4.2 Mécanismes permettant de consentir un crédit plus abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit	7
	4.3 Mécanismes de stabilisation des coûts d'intérêt au sein du secteur agricole	8
5.	Propositions	
	5.1 Propositions à mettre en oeuvre sur-le-champ	9
	5.2 Propositions à mettre en oeuvre à court terme	9
	5.3 Propositions à élaborer plus avant en vue de leur mise en oeuvre	10
	5.4 Autres mesures	10
6.	Détails des propositions	
	6.1 Programme spécial d'aide financière à l'agriculture	11
	6.2 Les initiatives du secteur privé	12
	6.3 Les obligations pour la petite entreprise	13
	6.4 Les garanties d'hypothèques agricoles	14

6.5 Les prêts garantis à moyen terme, à des taux d'intérêt fixes 16
6.6 La Loi sur le crédit aux syndicats agricoles 17
6.7 Les avances en comptant 18
6.8 Les obligations agricoles 20
6.9 Les garanties de prêts d'exploitation 22
6.10 La Banque agricole 23
6.11 La protection contre les augmentations des taux d'intérêt 24
6.12 Fonds enregistré d'épargne-placement agricole 26

ANNEXE Résumé des dépositions des organisations agricoles et de bailleurs de fonds 29 à 33

1. INTRODUCTION

Le secteur attache une importance extrême aux besoins futurs du Canada en crédit agricole. Les Ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture ont déjà pris conscience de la question et ont passé en revue les problèmes, élaboré des programmes et une politique fédéraux et provinciaux destinés à soulager les tensions du secteur agricole, et, poussés par les difficultés financières qui persistaient dans le secteur, approuvé en juillet 1984 la formation d'un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner des mécanismes inédits permettant de satisfaire les besoins en financement et en crédit des exploitants agricoles.

Les besoins variés du secteur exigent toute une gamme d'instruments financiers. Les Ministres ont demandé au groupe de travail de se pencher en particulier sur les obligations agricoles, sur les garanties de crédit et hypothécaires, et sur l'assurance-taux d'intérêt, ainsi que sur d'autres idées élaborées par les organisations agricoles, les établissements financiers et ce groupe de travail lui-même.

Le groupe de travail a commencé par passer en revue les problèmes affectant le crédit agricole dans les années 80 et au-delà. On demanda aux organisations agricoles et aux établissements financiers de présenter des commentaires. Le groupe de travail a élaboré et évalué toute une gamme d'options, dont les synthèses ci-dessous donnent les détails:

- Les problèmes de financement agricole au Canada;
- Comment rendre les programmes actuels plus efficaces?;
- Projets de mécanismes permettant de consentir un crédit abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit; et
- Mécanismes de stabilisation des coûts d'intérêt au sein du secteur agricole.

C'est sur cette base que le groupe de travail a bâti les propositions qui sont soumises aux Ministres dans le présent rapport. L'annexe du présent rapport résume les dépositions des organisations agricoles et de bailleurs de fonds.

2. SURVOL DES PROBLÈMES

2.1 Les facteurs affectant le crédit

L'agriculture canadienne est un secteur important, très capitalisé, qui doit faire concurrence aux autres emprunteurs sur les marchés financiers internationaux. Certains facteurs exorbitants de l'agriculture (au premier rang desquels figurent sans doute les politiques fiscales et monétaires de l'État) ont une influence sensible sur le coût, les modalités et la disponibilité du crédit agricole. Le coût (au moins nominal) du crédit a augmenté au cours des années 70 et 80, et fluctue de plus en plus, du point de vue nominal comme du point de vue réel. Or, l'agriculture emprunte beaucoup (5 milliards $ d'endettement en 1972, 21,6 milliards $ en 1983) et continuera comme avant à ressentir fortement le coût du crédit.

En 1972, les gouvernements consentaient directement 39% du crédit agricole et en garantissaient environ 10 %. En 1983, ces chiffres étaient de 32 et 20%

Les banques à charte et autres établissements financiers continueront comme par le passé à se faire une forte concurrence sur le marché du crédit agricole. Néanmoins, les prêteurs seront plus prudents que dans les années 70: ils semblent désormais prêter en fonction de l'aptitude de remboursement de l'emprunteur plutôt que de la caution qu'il peut offrir - ce qui n'empêche qu'une caution suffisante reste une condition essentielle d'un emprunt. Ceci a quelque peu réduit la disponibilité du crédit.

2.2 Les exigences uniques de l'agriculture

Un certain nombre de facteurs, qui ne touchent que l'agriculture, rendent les besoins en financement de ce secteur différents de ceux d'autres entreprises. Citons en particulier les facteurs suivants:

- La structure principale de propriété est une exploitation agricole exploitée par le propriétaire et sa famille, qui exige un nouveau financement à chaque génération;

- les revenus agricoles sont très variables, en raison des fluctuations des prix de denrées, des rendements et des prix de revient. L'aptitude à supporter l'endettement varie aussi, en raison de l'inconstance des revenus agricoles découlant des facteurs ci-dessus;

- la plupart des biens agricoles prenant de la valeur avec le temps, les exploitations agricoles présentent un rapport élevé du capital au produit;

- au contraire d'autres emplois et entreprises, une exploitation agricole est généralement le domicile et l'emploi de l'exploitant et représente ses économies et son style de vie;

- les facteurs biologiques font que la production est saisonnière, et interdisent de l'arrêter ou de la déclencher rapidement.

2.3 Les problèmes affectant le crédit agricole

Les circonstances économiques actuelles, jointes aux caractéristiques propres au secteur, ont eu pour résultat un certain nombre de problèmes de financement agricole, qui ont trait en particulier au coût du crédit, à sa disponibilité, à l'instabilité des taux d'intérêt, etc. La situation est particulièrement difficile pour les plus endettés.

Un certain nombre de ces problèmes sont à court terme et reflètent la conjoncture économique actuelle et récente, généralement difficile:

- les taux de rendement du capital agricole ont diminué en raison de la conjoncture défavorable, et l'on s'attend à ce que la reprise soit lente;

- les taux d'intérêt réels sont élevés et le resteront sans doute pendant plusieurs années;

- les avoirs agricoles ont diminué et l'on s'attend à ce que l'appréciation des actifs réels ne contribue pas pendant deux ans ou davantage au rendement des capitaux investis;

- la capacité des exploitants agricoles à survivre financièrement dans une conjoncture économique défavorable varie beaucoup:
    - la plupart des exploitants sont peu endettés et sont en mesure de supporter leurs dettes;
    - certains exploitants très endettés ne peuvent survivre;
    - les exploitants à l'avoir moyen connaissent des difficultés, qui varient selon:
        - leurs aptitudes de gestion;
        - les caractéristiques du rendement de l'entreprise (nouvelle ou établie, gestion des approvisionnements ou marché libre, disponibilité d'une assistance financière, etc.);
        - la structure des dettes de l'exploitation;

- un certain nombre d'exploitants - dont certains bons gestionnaires - ont accumulé, à la suite de taux d'intérêt élevés et de reports répétés de pertes, des dettes qui ne peuvent être supportées aux taux d'intérêt actuels. En outre, certains exploitants sont en difficulté en raison d'une mauvaise gestion de production et/ou financière;

- la valeur des actifs agricoles et l'endettement des exploitants ont augmenté spectaculairement durant les années 70, dépassant quelquefois les aptitudes de gestion des actifs ou du crédit de certains emprunteurs et bailleurs de fonds;

- bien que la fréquence de déconfitures reste inférieure dans le secteur agricole que dans d'autres secteurs, elle augmente sensiblement depuis quatre ans. L'on s'attend à ce que la conjoncture agricole canadienne reste plus ou moins la même en 1985 et 1986 qu'en 1984, bien que l'on prévoie des variations d'une province à l'autre;

- les immobilisations agricoles ont beaucoup diminué, et l'on s'attend à ce que l'investissement dans le secteur reste faible, étant donné les taux d'intérêt relativement élevés et les taux de rendement du capital déprimés.

En plus de tous ces problèmes à court terme, le secteur doit faire face à long terme à un certain nombre de problèmes fondamentaux:

- les exploitants canadiens doivent faire concurrence sur des marchés internationaux caractérisés par des stocks en forte augmentation, provenant souvent d'exploitants à la production très subventionnée;

- comme la plupart des actifs agricoles, étant durables, prennent de la valeur avec le temps, les revenus du moment ne suffisent généralement pas à couvrir le coût en capital d'un actif donné à sa valeur marchande. Sans avoirs substantiels, les quelques premières années suivant l'achat sont donc caractérisées par une grave crise de trésorerie;

- les revenus variables, qui rendent variable la capacité à supporter l'endettement, constituent un problème pour les exploitants emprunteurs, en particulier pour ceux dont les dettes, en raison des taux d'intérêt élevés, sont très onéreuses à supporter;

- les exploitants débutants et ceux dont les avoirs sont réduits en raison de leurs pertes éprouvent de la difficulté à se faire consentir du crédit, même lorsqu'ils sont de toute évidence aptes à rembourser, en raison des cautions exigées par les banques;

- il n'y a pas toujours d'instruments de prêt adaptant la durée d'un emprunt à la durée utile des actifs agricoles qu'il sert à acheter. Ceci pose un problème lorsque les taux d'intérêt sont instables, car une décision économique rationnelle peut se transformer rapidement en perte;

- lorsqu'un exploitant agricole prend sa retraite, une grande partie de son capital financier quitte le secteur agricole. On n'offre guère d'hypothèques que le vendeur puisse reprendre, en raison du désir des exploitants d'assurer la sécurité de leurs actifs de retraite, et aussi parce que les dispositions actuelles régissant les gains en capital sont ainsi faites que le paiement initial tout entier servirait dans bien des cas à payer les impôts exigibles.

Les tendances du marché continueront de déterminer la direction de l'économie agricole. L'État ne peut guère influer sur cette direction, mais peut en revanche mitiger jusqu'à un certain point les conséquences indésirables des changements intervenant sur le marché.

3. LES PRIORITÉS

Vu ces problèmes, et en tenant compte du fait que les solutions ne se limitent pas aux mesures de crédit, le secteur agricole devrait agir d'abord dans les domaines suivants:

- **renforcer** la structure du capital du secteur agricole grâce à la restructuration des dettes et à l'accroissement des avoirs;
- **améliorer** la trésorerie des exploitants grâce à des mesures de stabilisation, une réduction des prix de revient et des instruments financiers destinés à régulariser le flux de trésorerie;
- **assurer** une meilleure protection contre l'instabilité des taux d'intérêt;
- **prendre** des mesures complémentaires touchant les marchés et la production, afin d'améliorer les taux de rendement du capital.

S'il faut rationner les ressources de l'État, l'aide financière doit être dirigée principalement vers ceux qui en ont besoin mais ont des chances raisonnables de réussir. Ce critère s'applique aux exploitants en difficulté financière, débutants et en expansion.

Ces exploitants en particulier doivent très vite acquérir une aptitude plus grande à gérer les finances et les actifs de leur exploitation. Le groupe de travail recommande instamment de donner sa juste place à l'amélioration de la gestion financière lors de toute initiative de financement agricole.

4. LES POSSIBILITÉS INÉDITES DE FINANCEMENT EXAMINÉES

Le groupe de travail a examiné toute une gamme d'instruments de financement et d'autres possibilités de crédit, afin de répondre aux problèmes affectant le secteur agricole. Il faut tenir compte du fait que, bien que le crédit soit le premier souci motivant le présent rapport, le lancement de nouveaux programmes ne faisant pas appel au crédit, ou des changements apportés à des programmes existants, peuvent aussi aider à alléger les problèmes de trésorerie et à réduire le besoin de crédit.

Voici la liste des possibilités étudiées par le groupe de travail:

4.1 Mécanismes rendant des programmes actuels plus efficaces

- une plus grande souplesse du crédit aux syndicats agricoles
- des systèmes améliorés d'avances en comptant
- l'abolition des taxes de vente et d'accise grevant les carburants à usage agricole
- l'élargissement de la portée des obligations pour la petite entreprise
- un dégrèvement fiscal des immobilisations en matériel d'occasion
- des modifications aux dispositions régissant les coûts en capital

4.2 Mécanismes permettant de consentir un crédit abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit

- des subventions directes des intérêts
- des obligations agricoles
- des prêts indexés
- fonds enregistré d'épargne-placement agricole
- des transactions garanties financées privément
- une banque agricole
- des garanties de crédits d'exploitation
- des prêts à moyen terme garantis

4.3 Mécanismes de stabilisation des coûts d'intérêt au sein du secteur agricole

- des hypothèques à plus-value d'intérêt
- des hypothèques à amortissement variable
- des hypothèques à plus-value partagée
- des hypothèques à risques partagés
- des hypothèques à taux fixe
- des opérations à terme portant sur les taux d'intérêt
- une moyenne pondérée du coût du capital
- une assurance-taux d'intérêt
- une acceptation bancaire
- des titres commerciaux
- la location à long terme

5. PROPOSITIONS

Le groupe de travail a dégagé les propositions suivantes des diverses possibilités de solutions aux problèmes affectant aujourd'hui le secteur agricole. Il est possible que des considérations d'austérité et autres puissent amener le report de certaines de ces propositions.

Le gouvernement fédéral est généralement amené à prendre l'initiative des projets à caractère national, ce qui est le cas pour la plupart des propositions. Les provinces peuvent alors y participer financièrement et administrativement.

On a divisé les propositions selon le temps que prendrait normalement leur mise en oeuvre. Le chapitre 6 présente les détails de chaque proposition: objectifs, concept, coût, mise en oeuvre, considérations législatives, moment de mise en oeuvre, et consultations nécessaires.

5.1 Propositions à mettre en oeuvre sur-le-champ

- **Encourager** les prêteurs commerciaux à utiliser davantage les obligations pour la petite entreprise comme mécanisme d'assistance à la la restructuration des dettes des exploitants en difficulté financière;
- **reconduire** pour deux ans le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture, à l'intention des exploitants en difficulté financière, en acceptant de nouveaux participants et en élargissant la portée des avantages dont jouissent les participants actuels;
- **travailler** de concert avec de prêteurs privés en vue de promouvoir le lancement et/ou l'offre généralisée d'instruments financiers appropriés aux besoins de l'agriculture dans les années 80 et au-delà, par exemple prêts à long terme à intérêt fixe, hypothèques à plus-value d'intérêt, hypothèque à plus-value partagée, crédits d'exploitation à taux fixe et hypothèques à risques partagés, ainsi que des marchés des opérations à terme et des options.

5.2 Propositions à mettre en oeuvre à court terme

- **Reconduire** la période de négociation des obligations pour la petite entreprise au-delà du 31 décembre 1985, jusqu'au 31 décembre 1989, et permettre d'incorporer dans une nouvelle obligation les OPE existants arrivant à échéance avant le 31 décembre 1989;
- **garantir** des hypothèques agricoles financées privément;
- **élaborer** un programme de garanties de prêts à moyen terme (de un à cinq ans), à des taux d'intérêt fixes, pour des immobilisations productives;
- **rationaliser** et mettre à jour la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles afin d'encourager davantage l'équipement coopératif;
- **améliorer** les programmes d'avances en comptant afin d'établir un traitement uniforme pour toutes les denrées.

5.3 Propositions à élaborer plus avant en vue de leur mise en oeuvre

- **Élaborer** une stratégie nationale portant sur les obligations agricoles. Tout développement ultérieur exige des décisions ministérielles sur les sources et niveaux de financement, les utilisations prioritaires, les organismes possibles et les moyens d'offrir le système;
- **examiner** la nécessité d'un programme national de garanties de crédits d'exploitation pour les exploitants en difficulté;
- **préparer** une étude de faisabilité sur de nouvelles institutions financières contrôlées par les exploitants, telles le projet de banque agricole;
- **examiner** plus avant avec des organismes expérimentés, tels la SCHL, l'élaboration d'un système ayant pour but de protéger contre les augmentations des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires commerciaux;
- **étudier** les possibilités d'établissement d'un fonds enregistré d'épargne-placement agricole.

5.4 Autres mesures

Les Ministres pourront enfin examiner d'autres mesures qui soulageraient les problèmes de trésorerie des exploitants et leurs besoins de crédit:

- **abolir** les taxes fédérales et provinciales grevant les carburants à usage agricole;
- **lancer** des programmes de stabilisation;
- **examiner** certaines mesures fiscales telles les crédits d'investissements et les dispositions régissant les coûts en capital.

6. DÉTAILS DES PROPOSITIONS

On trouvera aux pages suivantes un exposé détaillé de chaque proposition retenue par le groupe de travail.

6.1 Programme spécial d'aide financière à l'agriculture

Proposition:

reconduire le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture pour deux ans, à l'intention des exploitants en difficulté financière, en acceptant de nouveaux participants et en élargissant la portée des avantages dont jouissent les participants actuels.

Objectif:

aider les exploitants agricoles en difficulté que l'on juge présenter de bonnes possibilités de redressement, en reconduisant pendant deux ans le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture, administré par la Société de crédit agricole, et en reconduisant pour deux ans encore les dégrèvements de taux d'intérêt qu'il accorde aux emprunteurs.

Concept:

ce programme a été lancé en novembre 1981 afin d'aider les exploitants agricoles en difficulté, grâce à des prêts spéciaux de consolidation des dettes et à un dégrèvement des taux d'intérêt sur deux ans pour ces prêts. Le programme a été reconduit en juin 1982 pour deux ans encore. On a prêté en tout quelque 345 millions $ dans le cadre de ce programme.

Coût:

si l'on consentait 200 millions $ en nouveaux prêts spéciaux durant chacune des deux années à venir, le coût pour le gouvernement fédéral d'un dégrèvement de quatre pour cent accordé aux emprunteurs pendant deux ans serait de 32 millions $. En outre, un dégrèvement de quatre pour cent accordé aux emprunteurs actuels pendant deux ans dans le cadre du programme coûterait environ 28 millions $.

Mise en oeuvre:

le gouvernement fédéral doit modifier sur-le-champ la Loi sur les prêts agricoles bonifiés si le programme doit être reconduit.

Consultations nécessaires:

la plupart des organisations agricoles ont déclaré dans les dépositions qu'elles ont soumises au groupe de travail que les exploitants en difficulté ont besoin d'une restructuration spéciale de leurs dettes et d'une aide sous forme de crédit.

6.2 Les initiatives du secteur privé

Proposition:

travailler de concert avec des prêteurs privés en vue de promouvoir le lancement et/ou l'offre généralisée d'instruments financiers appropriés aux besoins de l'agriculture dans les années 80 et au-delà, par exemple: prêts à long terme à intérêt fixe, hypothèques à plus-value d'intérêt, hypothèques à plus-value partagée, crédits d'exploitation à taux fixe et hypothèques à risques partagés, ainsi qu'une certaine souplesse dans la participation aux marchés des opérations à terme et des options.

Objectif:

identifier et éliminer les obstacles qui découragent le développement et/ou l'utilisation d'instruments plus appropriés de financement agricole, et encourager le secteur privé à offrir de tels instruments.

Mise en oeuvre:

par la constitution d'un comité ayant pour mandat d'assurer le suivi de ces initiatives.

Moment de la mise en oeuvre:

un comité serait nommé lors de cette réunion, et un rapport serait préparé aux fins de présentation lors de la réunion ministérielle de juillet 1985.

Consultations recommandées:

il serait bon de consulter encore les organisations agricoles, les bailleurs de fonds privés et les associations de denrées intéressés afin de solliciter leur avis au sujet des instruments de prêt appropriés.

Autres considérations:

lors du lancement de tels instruments, les bailleurs de fonds commerciaux, le personnel des services d'extension et des organismes de prêt d'État, ainsi que les organisations agricoles et associations de denrées, devront informer les exploitants des coûts et avantages de ces instruments.

6.3 Les obligations pour la petite entreprise

Proposition:

reconduire la période de négociation des obligations pour la petite entreprise au-delà du 31 décembre 1985, jusqu'au 31 décembre 1989, et permettre d'incorporer dans une nouvelle obligation les OPE existants arrivant à échéance avant le 31 décembre 1989;

Objectif:

continuer à fournir un mécanisme permettant aux établissements financiers de restructurer les dettes des exploitants agricoles en difficulté, à un taux d'intérêt inférieur, et de permettre à ceux qui ont déjà bénéficié d'une telle assistance de continuer à en bénéficier jusqu'à ce que la conjoncture agricole s'éclaircisse et que les exploitants en difficulté puissent recouvrer leur santé financière.

Concept:

une obligation pour la petite entreprise est un titre de prêt émis par des sociétés, individus ou associations en difficulté, dont l'intérêt n'est pas imposable pour le prêteur ni déductible par la petite entreprise. Les prêteurs peuvent réduire le taux d'intérêt qu'ils exigent de l'emprunteur, sans voir diminuer le produit après impôt de leurs fonds.

Coût:

en présumant:
- que le taux préférentiel reste à 13%;
- que des obligations existantes valant 800 millions $ sont reportées; et

- que de nouvelles obligations valant 500 millions $ sont émises par des exploitations agricoles et autres petites entreprises;

le manque à percevoir annuel serait de 60 millions $ pour le gouvernement fédéral et de 28 millions $ pour toutes les provinces ensemble.

Mise en oeuvre:

le Ministre des Finances devrait proposer une modification appropriée à l'article 15.2 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Moment de la mise en oeuvre:

certaines obligations pour la petite entreprise arrivent actuellement à échéance. Il faudrait donc prendre aussitôt que possible des mesures permettant le report des obligations actuelles. Il est possible de négocier de nouvelles obligations jusqu'au 31 décembre 1985; il faudrait donc prendre avant cette date des dispositions pour reconduire le programme.

6.4 Les garanties d'hypothèques agricoles

Proposition:

garantir des hypothèques agricoles financées privément;

Objectif:

augmenter la quantité de crédit hypothécaire disponible auprès de particuliers, à des modalités plus favorables que celles offertes par des établissements financiers, et, dans certains cas, par des organismes d'État.

Concept:

on consentirait des garanties fédérales ou provinciales à des particuliers reprenant des hypothèques grevant des propriétés agricoles.

Coût:

le coût dépendrait de la structure du programme, c'est-à-dire de la caution correspondant aux prêts garantis, des restrictions du rapport prêt-caution, de la portée de la garantie, des frais de participation au programme, et du niveau de participation au programme. D'après l'expérience d'autres programmes de garantie des prêts, on peut s'attendre à des pertes correspondant à un pour cent des approbations. Le programme pourrait rentrer dans ses frais si l'on exigeait une prime des emprunteurs ou des investisseurs.

Mise en oeuvre:

par le(s) Ministre(s) fédéral et/ou provinciaux de l'Agriculture.

Considérations législatives:

on pourrait faire entrer en vigueur les dispositions nécessaires en modifiant la Loi sur le crédit agricole, ou en promulguant des lois provinciales appropriées. Les dispositions de réserve régissant l'imposition des gains en capital doivent être prolongées jusqu'à 10 ans si l'on ne réalise pas tout de suite la promesse d'exempter la vente d'une exploitation agricole qui reste en production des impositions sur les gains en capital.

Moment de la mise en oeuvre:

tout de suite après la promulgation des dispositions législatives appropriées.

Consultations nécessaires:

des discussions avec les organisations agricoles.

Autres considérations:

1. un projet de loi d'initiative privée (C-209) modifiant la Loi sur le crédit agricole, qui aurait habilité la Société de crédit agricole à mettre ces garanties sur pied, a expiré avec la fin de la dernière législature sans avoir été considéré;

2. des mécanismes administratifs appropriés doivent être mis sur pied avant qu'un tel programme puisse fonctionner.

6.5 Les prêts garantis à moyen terme, à des taux d'intérêt fixes

Proposition:

élaborer un programme de garanties de prêts à moyen terme (de un à cinq ans), à des taux d'intérêt fixes.

Objectif:

encourager les bailleurs de fonds commerciaux à consentir des prêts à terme (de un à cinq ans) à des taux d'intérêt fixes, en offrant des garanties d'État.

Concept:

des prêts au taux et à la durée fixes permettraient aux exploitants d'adapter plus facilement la durée d'un emprunt à la durée utile de l'actif qu'il sert à acheter, et de calculer les coûts du prêt pour toute sa durée. Une garantie d'État offrirait une caution aux prêteurs pour des prêts à moyen terme, consentis à des taux d'intérêt fixes, pour des durées allant de un à cinq ans. La position de l'État serait en pratique garantie par l'actif acheté grâce aux fonds empruntés. Les actifs admissibles pourraient comprendre les machines et le matériel, les animaux reproducteurs, et peut-être certaines autres améliorations. Les emprunteurs éligibles pourraient être soit tous les exploitants, soit un groupe bien précis. Étant donné la garantie de l'État, le taux d'intérêt exigé devrait être inférieur à celui d'un prêt non ainsi garanti.

Coût:

le coût d'un tel programme dépendrait de facteurs tels la portée de la garantie, le but des emprunts, le processus d'approbation précédant la garantie, le volume de prêts consentis dans le cadre du programme et les autres modalités. D'après l'expérience d'autres programmes de prêts garantis au sein du secteur agricole, les pertes ne devraient pas dépasser un pour cent des prêts approuvés en vertu du programme. On

pourrait recouvrer ces pertes en exigeant des emprunteurs une prime de un pour cent du montant du prêt, par exemple.

Initiative:

du Ministre fédéral de l'Agriculture.

Mise en oeuvre:

on pourrait modifier la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles afin de permettre de garantir des prêts à moyen terme (de un à cinq ans), à des taux d'intérêt fixes. Si l'on désirait d'autres modifications au fonctionnement de la Loi, on pourrait également déposer un nouveau projet de loi.

Moment de la mise en oeuvre:

la Loi arrive à échéance le 30 juin 1985, et les modifications ou la nouvelle loi devraient donc être promulguées avant cette date.

Consultations nécessaires:

étant donné que les garanties proposées s'appliqueraient à des prêts consentis par des banques à chartes et autres établissements financiers homologués, les Ministres de l'Agriculture fédéral et provinciaux devraient consulter le sous-comité agricole de l'Association des banquiers canadiens, ainsi que d'autres associations de bailleurs de fonds, afin d'assurer que le programme est bien accueilli et de favoriser son utilisation.

6.6 La Loi sur le crédit aux syndicats agricoles

Proposition:

rationaliser et mettre à jour la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles afin d'encourager davantage l'équipement coopératif;

Objectif:

mettre des fonds à taux fixe à la disposition des exploitants, aux fins de l'achat de machines et de matériel, et encourager l'équipement coopératif.

Concept:

la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles, administrée par la Société de crédit agricole, donne aux exploitants agricoles les moyens financiers de se regrouper en coopératives pour surmonter l'obstacle que représente le coût élevé des machines, des bâtisses et du matériel à demeure possédés individuellement, alors que tous ces actifs peuvent être avantageusement partagés. La Loi n'a guère changé depuis 1964, et s'est donc beaucoup périmé depuis vingt ans, en raison du coût, de l'échelle et de la spécialisation accrus des machines, des progrès technologiques et des changements de structure de l'agriculture canadienne. Néanmoins, la nécessité d'un tel programme semble aller augmentant, de concert avec la pression des prix de revient.

Coût:

les changements à la Loi proposés pourraient entraîner une augmentation de 50 pour cent du volume des prêts approuvés en vertu de la Loi, le prêt moyen doublant. Si tel s'avère être le cas, la SCA pourrait prêter jusqu'à 20 millions $ chaque année dans le cadre de la Loi.

Mise en oeuvre:

par le Ministre fédéral de l'Agriculture.

Considérations législatives et moment de la mise en oeuvre:

le gouvernement fédéral devrait modifier la Loi avant le 31 décembre 1985.

Consultations nécessaires:

il faudrait consulter les organisations agricoles.

6.7 Les avances en comptant

Proposition:

améliorer les programmes d'avances en comptant, afin d'assurer que toutes les denrées sont traitées également.

Objectif:

assurer la neutralité de marché dans l'utilisation faite par les exploitants agricoles des avances en comptant, et augmenter le rendement et l'efficacité administrative du programme.

Concept:

les avances en comptant actuellement consenties aux exploitants par le gouvernement fédéral reposent sur deux fondements législatifs: la Loi sur le paiement anticipé des récoltes et la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies. Les avances maxima sont différentes: 15 000 $ dans le cadre de la première loi, 30 000 $ dans le cadre de la seconde. Ces deux montants sont faibles relativement aux ventes actuelles des exploitations commerciales. Un examen de ce programme permettrait d'évaluer la possibilité d'établir une base législative nationale commune et de mettre en vigueur des moyens de lier les avances en comptant à une proportion de la valeur de la récolte de l'exploitant. À titre d'exemple, les paiements en vertu de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies sont calculés à partir d'un quota de livraison par acre pour le blé, l'avoine et le seigle, qui ne tient pas compte de la quantité de céréales produite ou mise en vente.

Coût:

bien que les coûts de cet examen soient inconnus, ils devraient être comptés parmi les coûts normaux de révision des programmes du gouvernement fédéral. Une plus grande efficacité administrative devrait compenser les coûts à court terme de l'examen.

Mise en oeuvre:

le Ministre fédéral de l'Agriculture mettrait en route un processus de révision auquel participeraient toutes les organisations de producteurs touchées (aussi bien dans les secteurs à gestion des approvisionnements que dans les secteurs libres).

Moment de la mise en oeuvre:

il faudrait mettre ce programme en oeuvre immédiatement afin de pouvoir élaborer des recommandations en vue de modifications législatives au printemps 1985.

Consultations nécessaires:

avec tous les groupes agricoles touchés et tous les gouvernements provinciaux.

6.8 Les obligations agricoles

Proposition:

Élaborer une stratégie nationale portant sur les obligations agricoles. Tout développement ultérieur exige des décisions ministérielles sur les sources et niveaux de financement, les utilisations prioritaires, les organismes possibles et les moyens d'offrir le système.

Objectif:

identifier et évaluer, dans le cadre d'une stratégie portant sur les obligations agricoles:

- le groupe-cible (p. ex. exploitants en difficulté, débutants, en expansion, tous les exploitants);
- les utilisations admissibles des emprunts (p. ex. toutes immobilisations, l'expansion, l'augmentation de la productivité, la consolidation des dettes);
- les mécanismes de financement (p. ex. dégrèvements fiscaux, crédits fiscaux, subventions directes);
- les organismes impliqués (p. ex. la SCA, les organismes de prêt provinciaux, les bailleurs de fonds privés);
- les questions financières impliquant plus d'une province ou d'un gouvernement (p. ex. l'égalisation, le transfert de fonds recueillis dans une province à une autre province, l'opinion de nos partenaires commerciaux, l'intégration dans les programmes existants).

Concept:

l'obligation agricole est généralement comprise comme étant un instrument financier permettant au secteur agricole d'emprunter à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, grâce à des concessions fiscales consenties aux investisseurs. On peut aussi assurer que les taux d'intérêt grevant les obligations émises à des fins agricoles sont inférieurs à ceux du marché par le moyen de subventions directes.

Coût:

le coût d'un tel programme, que ce soit en manque à percevoir ou en subventions directes, dépend du volume de prêts auxquels s'applique le programme, de la durée de ces prêts, et du mécanisme choisi. Si l'on décide de procéder par subventions directes, les exploitants agricoles bénéficieront davantage et plus directement des dépenses engagées par l'État que dans le cas des dégrèvements fiscaux.

En présumant:
- que des obligations sont émises pour une durée de dix ans, au montant de 200 millions $ par an;
- qu'on octroie une subvention directe de 5 pour cent;

le coût sera de 10 millions $ environ pendant la première année, de 20 millions $ pendant la seconde, et ainsi de suite jusqu'à 100 millions $ pendant la dixième année.

Si l'on décide de procéder par dégrèvements fiscaux, la division approximative des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux serait de deux dollars fédéraux par dollar provincial. Les coûts pourraient être divisés de même si l'on procédait par subvention directe.

Mise en oeuvre:

les Ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture devraient convenir lors de cette réunion de résoudre les questions résumées ci-dessus, permettant de soumettre des propositions aussi efficaces que possible aux Ministres des Finances.

Consultations nécessaires:

une fois que les Ministres ont résolu ces questions et décident de passer à l'action, il faudrait consulter les groupes suivants:

- l'Association des banquiers canadiens et d'autres associations de bailleurs de fonds;
- l'Association des courtiers en valeurs mobilières;
- des comptables spécialisés dans les questions fiscales;
- des juristes spécialisés dans les questions fiscales;
- des organisations agricoles et associations de denrées;
- les Ministres des Finances et des Affaires intergouvernementales.

6.9 Les garanties de prêts d'exploitation

Proposition:

examiner la nécessité d'un programme national de garanties de crédits d'exploitation pour les exploitants en difficulté.

Objectif:

empêcher que des exploitants en difficulté malgré la viabilité potentielle de leur entreprise ne soient obligés d'abandonner la terre faute de crédits d'exploitation.

Concept:

les prêts à moyen et long terme de nombreux exploitants sont en souffrance, et ces exploitants ne peuvent pas non plus rembourser leurs prêts d'exploitation, et ce, avant même de songer à financer les semailles pour la prochaine récolte. La plupart de ces exploitants ont des avoirs suffisants et leurs possibilités de trésorerie rendent leur exploitation potentiellement viable. Néanmoins, ayant récemment assisté à plusieurs déconfitures agricoles et ayant dû passer certains prêts aux profits et pertes, les bailleurs de fonds et les fournisseurs de matières premières hésitent de plus en plus à consentir des crédits d'exploitation. La garantie de prêt d'exploitation permet aux bailleurs de fonds de consentir de tels prêts sans augmenter sensiblement leurs risques de pertes. La garantie est accordée en tant que proportion du portefeuille total de

chaque institution de prêt, limitant ainsi la responsabilité possible de l'État.

Coût:

dépend des modalités de garantie.

Mise en oeuvre:

par les Ministres fédéral/provinciaux de l'Agriculture.

Moment de la mise en oeuvre:

selon les priorités des Ministres.

Consultations nécessaires:

avec les bailleurs de fonds fédéraux, provinciaux et privés.

6.10 La Banque agricole

Proposition:

préparer une étude de faisabilité sur une nouvelle institution financière contrôlée par les exploitants, telle le projet de banque agricole;

Objectif:

évaluer les avantages, les coûts et la faisabilité d'établissements contrôlés par les exploitants agricoles, qui permettraient aux exploitants de contrôler des établissements qui feraient augmenter la concurrence, améliorant les services fournis et réduisant les coûts d'emprunt.

Concept:

les organisations agricoles ont proposé une banque agricole semblable au "Farm Credit System" américain. L'exploitation de cette banque serait régie par des actionnaires exploitants agricoles emprunteurs élus. On obtiendrait des fonds en émettant des obligations, en fonction du volume de demandes d'exploitants approuvées. Il est possible que cette idée soit incorporée, au Canada, dans le réseau de la Société de crédit agricole fédérale.

Coût:

le coût initial prévisionnel d'une étude ne dépasserait pas 200 000 $.

Mise en oeuvre:

si les organisations de producteurs consentaient à y donner leur appui financier et à y participer, les Ministres de l'Agriculture pourraient créer un groupe de travail réunissant les gouvernements fédéral et provinciaux et les organisations agricoles, qui évaluerait les chances de succès d'une banque agricole au sein du milieu canadien. Ses travaux délimiteraient les responsabilités législatives, l'appui financier de l'État le cas échéant, et les procédures de mise en oeuvre.

Moment de mise en oeuvre:

cette proposition devrait être mise en route le 1er janvier 1985 au plus tard, en vue de la présentation d'un rapport à la réunion des Ministres canadiens de l'Agriculture en juillet 1986.

Consultations nécessaires:

avec les groupes agricoles et les gouvernements provinciaux impliqués.

6.11 La protection contre les augmentations des taux d'intérêt

Proposition:

examiner plus avant avec des organismes expérimentés, tels la SCHL, l'élaboration d'un système ayant pour but de protéger contre les augmentations des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires commerciaux.

Objectif:

assurer une certaine protection contre les augmentations importantes des taux d'intérêt grevant le crédit hypothécaire.

Concept:

l'établissement d'un système de protection contre les augmentations dex taux d'intérêt faciliterait les décisions de placement. Le programme

pourrait être administré comme un programme de protection des récoltes, l'exploitant ayant la possibilité de s'assurer contre les augmentations des taux d'intérêt, peut-être à divers degrés de risque.

Par exemple, les premiers 2 pour cent de toute augmentation pourraient incomber à l'exploitant, le gouvernement prenant à son compte 75% du reste de l'augmentation. On pourrait vendre des degrés divers de couverture moyennant des primes qui iraient en augmentant.

Ce programme pourrait être offert par un organisme tel la SCA ou la SCHL pour les prêts consentis par la SCA, des organismes provinciaux ou des établissements privés. On pourrait aussi mettre en oeuvre un système semblable à l'assurance-récolte, géré et appuyé par le gouvernement fédéral et les provinces participantes.

Coût:

il est difficile de déterminer le coût d'un tel programme. Les frais généraux sont relativement faibles; les coûts du programme lui-même dépendent des prévisions économiques. Les événements de la fin des années 70 et du début des années 80 ne purent être prévus d'après les tendances historiques.

On estime que des primes équivalant à 1,5% de la valeur nominale de chaque hypothèque suffiraient à soutenir ce programme au fil des années. Ces primes pourraient être divisées entre les gouvernements tout comme les primes d'assurance-récolte.

Le calcul des coûts est compliqué par la possibilité que les exploitants se servent beaucoup du programme dans les temps difficiles, mais non pendant les périodes de stabilité. Le programme semblerait néanmoins transférer un risque élevé du secteur agricole à la société tout entière.

Mise en oeuvre:

il faudrait établir un comité fédéral-provincial habilité à examiner cette proposition à fond et à l'élaborer si le principe en est accepté.

Moment de la mise en oeuvre:

le programme exige six mois de planification et une consultation fédérale-provinciale et avec les organisations agricoles et bailleurs de fonds commerciaux. L'élaboration doit en être suivie de mesures législatives. En tout, la mise en oeuvre du programme exigerait environ un an.

Autres considérations:

le lancement réussi de ce programme pourrait inhiber le développement de mécanismes parallèles au sein du secteur privé.

6.12 **Fonds enregistré d'épargne-placement agricole**

Proposition:

étudier les possibilités d'établissement d'un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole.

Objectif:

inciter, par des avantages financiers, les individus entrant dans le secteur agricole à utiliser un Fonds d'épargne-placement pour faire des économies, accumulant ainsi des avoirs dans leur entreprise.

Concept:

l'aide classique accordée par l'État aux petites entreprises, agricoles et autres, consiste à faciliter l'endettement plutôt que la thésaurisation. Un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole, auquel ceux qui désirent entrer dans le secteur agricole pourraient faire des contributions non imposables, constituerait un mécanisme encourageant l'accumulation d'avoirs par les fermiers débutants. Des avoirs agricoles plus importants susciteraient une stabilité financière accrue à long terme.

Coût:

on évalue provisionnellement le manque à percevoir des gouvernements fédéral et provinciaux à 10 millions $ dans l'année 1, ce montant augmentant progressivement jusqu'à un montant constant de 70 millions $ après l'année 6. Ce calcul est basé sur l'entrée de 5 000 nouveaux

participants chaque année, pour une période d'investissement de sept ans, le taux d'imposition marginal moyen combiné (fédéral et provincial) des participants étant de 30%.

Mise en oeuvre:

par le Ministre fédéral de l'Agriculture.

Moment de mise en oeuvre:

les résultats de l'étude devraient être présentés aux Ministres de l'Agriculture en juillet 1985.

Consultations nécessaires:

avec les organisations agricoles nationales, les Ministres provinciaux de l'Agriculture, et les Ministres fédéral et provinciaux des Finances.

Autres considérations:

l'idée d'un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole pourrait être élargie afin d'y inclure un mécanisme de gestion de trésorerie par le moyen d'un compte en fiducie servant à étaler les revenus imposables.

ANNEXE

RÉSUMÉ DES DÉPOSITIONS DES ORGANISATIONS AGRICOLES ET DE BAILLEURS DE FONDS

En raison du temps limité qui a été imparti au groupe de travail pour terminer ses travaux, il ne lui a pas été possible de rencontrer des représentants des groupes intéressés au premier chef par la question du financement agricole. Le groupe de travail décida donc de solliciter leur avis en les invitant à présenter des dépositions écrites.

Les organisations suivantes furent invitées par lettre à déposer:

l'Association des banquiers canadiens
la Société canadienne de crédit coopératif Limitée
la Fédération canadienne de l'agriculture
l'Association des producteurs de bovins du Canada
la National Farmers' Union
l'Union des producteurs agricoles du Québec
la Christian Farmers Federation

Toutes y répondirent, à l'exception de la Société canadienne de crédit coopératif et de l'Union des producteurs agricoles du Québec. On reçut en outre une déposition de l'Ontario Federation of Agriculture. Chaque membre du groupe de travail reçut un exemplaire de chaque déposition, et on tint compte au cours des délibérations des recommandations des diverses organisations déposantes. Les dépositions étant trop longues pour être citées in extenso dans le présent rapport, on en a tiré les recommandations spécifiques, qui sont résumées aux pages suivantes.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS REÇUES

Association des banquiers canadiens

1. Il y a suffisamment de fonds pour les exploitants demandeurs qui justifient un prêt par la viabilité de leur entreprise. On ne refuse que les cas peu sûrs.

2. S'il existe un besoin général de taux d'intérêt moindres que ceux du marché, il peut falloir restructurer toute la capitalisation du secteur.

3. Les prestations subventionnées sont rapidement capitalisées dans les valeurs foncières.

4. L'application à grande échelle du concept des obligations agricoles compromettrait l'équilibre du marché. Si ce concept est néanmoins adopté, à des fins politiques ou sociales, il faudrait en restreindre soigneusement la portée à un groupe bien précis d'exploitants débutants, et peut-être aussi aux exploitants en difficulté provisoire mais présentant de bonnes chances de reprise.

Fédération canadienne de l'agriculture

1. La SCA devrait disposer de fonds supplémentaire pour refinancer, à des taux d'intérêt subventionnés, des exploitants endettés susceptibles de perdre leurs exploitations. Les prêts subventionnés sur deux ans déjà consentis devraient être reconduits si la nécessité l'exige.

2. La SCA devrait dominer le secteur du crédit à long terme, et devrait pouvoir acquérir les fonds nécessaires à cet effet.

3. Les taux d'intérêt de la SCA devraient être réduits d'au moins 2%, en faisant défrayer par l'État les frais généraux et les fluctuations des taux de change dans le cas des emprunts à l'étranger.

4. Les taux d'intérêt pour tous les prêts futurs devraient être basés sur le coût pondéré des fonds pour la SCA, et changer selon ce même coût.

5. Il faudrait consentir des prêts, à un taux inférieur au taux normal de la SCA, aux exploitants débutants et aux associations familiales, jusqu'à 45 ans, avec des avoirs ne dépassant pas 64%, en émettant des obligations agricoles portant des concessions fiscales pour le prêteur, ou au moyen de subventions directes.

6. La SCA devrait offrir une gamme complète de crédit, comprenant des prêts à court, moyen et long terme, à des taux d'intérêt pondérés.

Association des producteurs de bovins du Canada

1. On récuse les reports de dettes ou l'arbitrage des tiers.

2. On appuie l'idée des obligations agricoles.

3. On s'oppose de manière générale aux subventions directes, mais si on en instaurait, elles devraient être à court terme, orientées vers un problème bien précis d'ajustement, et offertes pour toutes les denrées.

4. On appuie le rôle de caution de la SCA, le bailleur de fonds acceptant un taux d'intérêt inférieur de 1 à 2% en contrepartie.

5. On prône l'établissement d'une banque agricole semblable aux associations de crédit des producteurs aux États-Unis.

6. On devrait laisser au secteur privé les émissions de valeurs mobilières.

National Farmers Union

1. Le crédit agricole devrait provenir du secteur public par l'entremise d'un Office national de crédit agricole.

2. On devrait fixer un plafond pour les taux d'intérêt, en-deçà duquel les taux pourraient varier.

3. On devrait fixer à 10%, et subventionner s'il y a lieu, le plafond des taux d'intérêt pour les exploitants débutants.

4. Le taux d'intérêt grevant les prêts déjà consentis par la SCA devrait être réduit jusqu'à 10% au moins.

5. Les gouvernements fédéral et/ou provinciaux devraient offrir des garanties de crédits d'exploitation.

6. Il faudrait établir un programme de crédit foncier afin de réduire le besoin de crédit grâce à la capitalisation des terres.

7. Les gouvernements provinciaux devraient être dissuadés d'utiliser le crédit afin d'accroître la production au-delà des besoins nationaux.

Christian Farmers Federation

1. Le soutien public à l'agriculture doit être clairement orienté vers les exploitants en difficulté, car un soutien général inciterait fort les exploitants bien établis à produire davantage.

2. On devrait orienter l'assistance en vertu de l'Ontario Beginning Farmers Assistance Program vers les exploitants entrés dans le secteur de 1980 à 1982 en leur accordant une réduction partielle d'intérêt à compter du 1er janvier 1983 jusqu'au 5eme anniversaire de leur exploitation, en plus d'une période d'élimination progressive des réductions, pendant les 4 années suivant l'admissibilité.

3. Les exploitants doivent faire face à des frais fixes élevés en raison de leurs immobilisations de la fin des années 70 dans des installations avancées de production du bétail. Ce groupe devrait pouvoir s'adresser à des tiers pour restructurer son endettement. On prône également un

report de dettes lié au niveau de déflation des actifs, ce report constituant une charge payable au moment d'une reflation.

4. On prône l'établissement d'associations de crédit agricole, semblables aux caisses d'épargne, sous l'égide de la SCA, et financées par les exploitants prenant leur retraite, et seules habilitées à offrir la possibilité de convertir un gain en capital de 120 000 $ autrement imposable en REER ou en obligations agricoles.

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

1. La FAO prône avec force les obligations agricoles et préfère l'alternative du crédit fiscal à celle du dégrèvement, et recommande la mise en vigueur rapide du programme.

2. La FAO recommande que la province élabore un programme d'assurance-taux d'intérêt pour les crédits d'exploitation, assurant que le taux ne dépasse pas le taux négocié par plus d'½%.

3. La FAO prône la création d'un programme de prêts d'immobilisations, à concurrence de 50 000 $, au taux de 8%, remboursables sur 10 ans, pour des projets améliorant sensiblement l'effet de l'entreprise sur l'environnement ou bien son efficacité.

4. Généralement parlant, la FAO:

   (i) prône les prêts d'État, les garanties de prêt, et le partage des coûts du crédit, plutôt que les subventions;
   (ii) appuie un renforcement de la SCA, une méthode facilitée de prêts privés individuels aux exploitants, et une compétition accrue dans le secteur du financement agricole;
   (iii) un partage du fardeau des taux d'intérêt élevés entre les exploitants individuels et l'État, par l'entremise d'une aide aux intérêts hypothécaires.

Governm
Publicat

DOCUMENT: 830-156/005

CA1
Z 2
-C 52

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT



Improved Effectiveness of Existing Programs

Task Force on Agricultural Finance

Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

IMPROVED EFFECTIVENESS OF EXISTING PROGRAMS

As an alternative, or supplementary to implementation of new program initiatives to improve the credit situation affecting Canadian farmers, changes to existing programs could be considered. This approach has the advantage of an existing legislative framework and administration in place, and could potentially accelerate the implementation of desired program features.

The emphasis in this paper is on national programs, for several reasons. First, throughout Canada the credit needs of agriculture have many similar characteristics. Second, due to the extent of the credit requirements, nationally-based programs are likely to be more effective in capturing the necessary resources for assisting farmers. Third, the federal government has emphasized a greater harmonization of agricultural support programs in recent years, and this can best be accomplished for credit programs through national initiatives.

Three sets of policy instruments are reviewed, and a range of potential changes are identified. A limited number of these alternatives are put forward as recommendations in the main body of the Task Force Report.

The program categories, and the programs within these groups, include:

1. Advance Payment Programs

   These programs provide cash advances to producers prior to completion of sale of the crop. They operate by providing a federal guarantee and coverage of interest charges for loans by producer groups. These advance payments act to reduce the length of period for which operating loans are required and/or the cost of such loans. The three specific sets of legislation/programs reviewed are:

   a) Advance Payments for Crops (C-2) Act
   b) Prairie Grain Advance Payments Act
   c) Agricultural Products Cooperative Marketing Act.

2. Agricultural Credit Legislation and Programs

   Three credit programs reviewed include:

   a) Farm Improvement Loans Act
   b) Farm Credit Corporation -- Farm Credit Act
   c) Farm Syndicates Credit Act.

3. Taxation Policy

Taxation policies are reviewed because these directly affect producer costs cash flows, or the equity capital available for reinvestment for agriculture. In addition, tax credits provide the basis for reduced credit costs for selected farmers. Specific tax items analyzed include:

a) The Small Business Bond Program

b) Direct impact measures -- 9% Fuel Tax

c) Indirect impact measures under the Income Tax Act

i) Enhanced Deduction
- -- Capital Cost Allowance
- -- Investment Tax Credit
- -- Agricultural Research
- -- Restricted Farm Loss (Section 31)

ii) Retention of Farm Sector Equity with Agriculture
- -- Indexation of valuation-day values
- -- Reintroduction of "capital gain reserve"
- -- Reintroduction of income averaging provision (IAAC).

4. Stabilization Programs

Stabilization programs can also be effective in impacting credit requirements in several ways. First, program criteria could use input costs as part of the criteria for determining payouts, thereby eliminating or reducing the need for special farm credit initiatives. Additionally, more timely payments of benefits would reduce the requirements, or the time-span for farm loans. However, because of the extended past discussions on stabilization programs, these are not included in the analysis.

CHANGES TO EXISTING AGRICULTURAL CREDIT AND RELATED PROGRAMS

1. ADVANCE PAYMENT PROGRAMS

a) Advance Payments for Crops (C-2) Act

b) Prairie Grain Advance Payments Act

c) Agricultural Products Cooperative Marketing Act

ADVANCE PAYMENTS FOR CROPS ACT (C-2)
AGRICULTURE CANADA

Eligibility:

Producer organizations which represent a significant portion of the producers in the production region and that are capable of administering the program and of assuming 10% of the liability for potential producer defaults. The crop must be storable and stored in its natural state. Wheat, oats and barley grown in the Canadian Wheat Board designated area are ineligible.

Objective:

To encourage farmers to spread their market deliveries over a longer period of time, facilitating a more orderly marketing of product.

Highlights:

The Federal government guarantees 90% of the funds borrowed by the producer organization to make advances to growers and pays interest charges on the loan. The amount of an advance cannot exceed 50% of the expected market price of the crop in that crop year. Maximum advance per farmer for all crops each year is $15,000 (2 members, $30,000; 3 members or more, $45,000). Producer organizations act as agents for farmer members and are liable for 10% of defaults on the cash advanced. British Columbia organizations receiving benefits include B.C. Coast Vegetable Co-operative Association, Interior Vegetable Marketing Agency Ltd., and B.C. Tree Fruits Ltd.

Alternatives for Consideration:

1. Increase the cash advance available as a percentage of the expected market price to a maximum of 80%;

2. Increase in maximum advance per farmer to $30,000 to be equivalent to the Prairie Grain Advance Payments Act;

3. Include an incentive that provides larger advances for higher grades of product;

4. Consider consolidating this legislation with the Prairie Grain Advance Payments Act to ensure similar treatment of all crops.

PRAIRIE GRAIN ADVANCE PAYMENTS ACT
PROGRAM OUTLINE

- Interest-free cash advances of up to $30,000 as of August 1, 1984
- Obtained against farm stored grain.
- Determined on the basis of:
  a) Quota acres
  b) Minimum announced quota levels
  c) Approximately two thirds of the initial payments.
- Repayment at the same rate used in making advance payments (two thirds of initial payments)

Utilization

	1981	1982	1983
Cash Advances ($000's)	318,556	305,827	297,051
Percent of Wheat, Oats, Barley Sales	6.9	6.9	7.2
Number of Participating Producers	33,343	31,678	28,511
Number of Producers Taking Maximum Advance		87	93

- Number of C.W.B. Permit Holders -- approximately 156,000.
- Usage not expected to increase dramatically in spite of higher limits.
- Usage tends to reflect delivery opportunities.

Alternatives To Be Considered

1. This Act and the Advance Payments for Crops Act should be integrated to streamline administration and to ensure uniformity of application to all crops.

2. Cash advances could be redesigned to more closely reflect production and grain available for sale.

3. The maximum of $30,000 per farmer should be re-examined with a view to raising the level.

AGRICULTURAL PRODUCTS CO-OPERATIVE MARKETING ACT
AGRICULTURE CANADA

Eligiblity:

Producers of agricultural products sold under a co-operative pooling plan, except grain in Canadian Wheat Board area.

Objective:

To provide for initial payments and orderly marketing of agricultural products by means of producers' pools.

Highlights:

The program guarantees cash advances. The amount of an advance can be as high as 80% of the expected market price for the crop in that crop year. This program requires equal value for like grade and quality; thus the built-in incentive for quality crops.

Any shortfall between the initial price and the selling price is absorbed by government. Any excess of selling price over initial payment, plus marketing costs, may be distributed to the producers as an interim and/or final payment.

This Act was "reactivated" recently and, at this time, British Columbia organizations which expressed interest include East Chilliwack Co-op Association, B.C. Tree Fruits Ltd. and Leader Potato Associates Ltd. Two major disincentives of this program, as compared with Advance Payments for Crops Act, are that the Federal Government does not pay interest charges on the loan for the cash advances, and producer organizations have to purchase crops from the producers.

Alternatives for Consideration:

1. Provide a higher level of advance than that presently generally provided. While the maximum is 80%, advance levels given are in the range of 70 to 80%. The maximum level of 80% should be made available whenever possible.

2. The program is to share in the interest charges on the loan for the cash advances the same as for the Advance Payments for Crops Act program.

3. In the long term, review this legislation with the Advance Payments for Crop and the Prairie Grain Advance Payments Acts in order to establish a uniform method of treatment across all commodities and to assess the possibility of rationalizing the three programs.

CHANGES TO EXISTING AGRICULTURAL CREDIT AND RELATED PROGRAMS

2. AGRICULTURAL CREDIT LEGISLATION AND PROGRAMS

a) Farm Improvement Loans Act

b) Farm Credit Corporation -- Farm Credit Act

c) Farm Syndicates Credit Act

FARM IMPROVEMENT LOANS: FARM IMPROVEMENT LOANS ACT

Loans available through banks and institutions designated by the Minister of Finance are guaranteed by the Federal Government.

Loan Purposes:

To buy implements; construct, repair or alter farm homes, buildings and fences; purchase breeding stock; additional farm land; water and sewage disposal systems; drainage and irrigation systems; and major repairs of agricultural equipment.

Eligibility:

Applicant's principal occupation must be farming.

Details:

- Maximum loan $100,000.
- Interest rate is variable at Prime + 1%.
- Repayment terms are dependent upon asset purchased.
- Applicant equity requirements vary depending on the purpose of the loan.
- Security may take the form of a real property mortgage, chattel mortgage on asset purchased, or Section 178 security.

Alternatives to be Considered:

Interest rates could be fixed at the time the loan is contracted. To encourage participation by lenders, the government would have to subsidize the lender any difference in the fixed interest rate and Prime + 1% on the individual lender's F.I.L. portfolio.

The legislation could be changed to provide five-year fixed interest rate loans.

Maximum loan limits could be increased to $200,000 to address the increased requirement for intermediate term credit.

The equity requirements of the borrower pertaining to individual loans could be reviewed with the objective of reducing such requirements and thereby allowing additional access to this program.

The purposes for which loans could be granted to be expanded to include operating loans, and debt consolidation.

FARM CREDIT CORPORATION
Farm Credit Act

A Federal Government crown corporation which obtains its funding through borrowings from the government of Canada and financial markets.

Loan Purposes:

Loans to establish viable farm units. Loan funds for the development of farms including land and building purchase; acquisition of breeding stock and equipment, farm asset improvement and payment of debt.

Farm Credit Corporation focus is on helping those farmers who have the resources and ability to survive in agriculture, but who are unable to obtain suitable financing from commercial lenders.

Details:

- Maximum loan of $350,000 per individual or $600,000 for a group.

- Interest rates based on cost of funds, i.e. borrowing from the government of Canada and the financial markets with allowance for losses and administrative costs. Present rates are 5 year term -- 14%; 10 year term -- 14-5/8%; 20 year term -- 15%.

Alternatives to be Considered:

- F.C.C. be authorized to extend the "special program" which reduces interest costs by 4% to assist those farmers deemed to be in financial difficulty.

- F.C.C. be empowered to guarantee loans provided by other lenders to include vendors of farms thereby establishing a contingent liability rather than having to utilize their own funds.

- That F.C.C. obtain funding through sale of Agribonds directed to the agricultural sector.

- That a mortgage interest rate insurance program be developed and be made available to borrowers to provide protection against wide fluctuations in interest rates. Consideration could be given to cost sharing with government the premiums on such insurance.

- That F.C.C. be authorized to provide credit to part-time farmers on a selective basis.

FARM CREDIT CORPORATION
FARM SYNDICATES CREDIT ACT

Loan Purposes:

Loans for buildings, permanent equipment and mobile machinery.

Details:

- A minimum of 3 members are required to form the syndicate.
- The maximum repayment period for building and permanent equipment loans is 15 years and for mobile machinery 7 years.
- The syndicate may borrow up to 80% of the capital cost to a maximum of $100,000 based on a maximum of $15,000 for each member.
- Loans are non-amortized with interest compounded annually or semi-annually at 13-3/4%.
- 92 loans approved in 1983/84 for $2.9M.

Alternatives to be Considered:

- Program changed to reduce the number of members required to form a syndicate from three to two.
- The limit each member can borrow should be increased from $15,000 to at least $50,000.
- The loan purposes for which syndicate members would qualify should be expanded to include lease machinery under a buy-back contract.

CHANGES TO EXISTING AGRICULTURAL CREDIT AND RELATED PROGRAMS

3. TAXATION POLICY

a) Small Business Bond Program

b) Direct Impact Measures -- 9% Fuel Tax

c) Indirect Impact Measures Under the Income Tax Act

SMALL BUSINESS BONDS

Concept

A Small Business Bond is a debt obligation of qualifying corporations, individuals or partnership in financial difficulty that is a bond, debenture, bill, note, mortgage, or similar obligation where the interest is not taxable to the lender nor deductible to the small business. As a result:

(a) reduced interest rates are made possible because of the tax exemption
(b) commercial lending institutions have a mechanism by which to provide meaningful assistance to farmers in financial distress.

Situation

This instrument was introduced by the federal government as the Small Business Development Bond in December 1979 to enable Canadian-controlled small business corporations to obtain after-tax financing of up to $500,000 from banks and others for terms of up to five years. The instrument allowed small, incorporated businesses to expand or refinance their obligations in cases of financial difficulty.

In November 1981, because of high interest rates, the Small Business Development Bond was changed to the Small Business Bond and also made available to unincorporated businesses including farmers and fishermen. Small Business Bonds are restricted to businesses in financial difficulty. The program is due to expire on December 31, 1985.

Of the 17,703 Small Business Development Bonds extended for $2.7 billion, 2,988 for $606 million were extended to farmers and fishermen. Of the 2,878 Small Business Bonds extended for $562.2 million, 1,740 for $335 million were extended to farmers and fishermen.

Terms and Conditions:

(a) maximum bonds outstanding not to exceed $500,000
(b) interest rates and other terms and conditions negotiated by borrower and lender
(c) no control over interest rate charged by lender
(d) no guarantee provided by government on losses that may be incurred but certain provincial governments have provided guarantees where SBB loans were made to farmers.

Benefits:

(a) provides reduced interest costs to farmers
(b) provides certain lenders with a mechanism to assist accounts in difficulty
(c) program is targeted
(d) benefits can be provided for terms of up to five years
(e) currently operational and understood by borrowers and lenders
(f) normal credit tests conducted by lender
(g) no requirement for government to provide a guarantee
(h) costs shared between federal and provincial governments due to the tax system

Disadvantages:

(a) restricted to borrowers in financial difficulty
(b) extent of benefit depends on the tax position of the lender; a lender in a low or non-taxable position would not likely extend SBB credit
(c) no control over interest rates that lenders can charge and as a result, some benefit may be directed to the lender
(d) of no assistance to borrowers who do not meet the credit worthiness requirements of commercial lenders
(e) interest expenditure of borrower is not tax deductible
(f) no provision for small investor to extend credit (benefit of system depends on tax rate)
(g) no control over amount extended and program costs

Program Costs:

(a) costs to federal and provincial governments vary with changes in interest rates

(b) at current amounts outstanding and a prime bank rate of 13 percent, annual costs to the federal government are estimated at $30-$35 million and $11-$14 million to the provincial governments

(c) extending $1 billion under the program would annually cost about $55 million federally and $20 million provincially when prime rate is 13 percent

Recommendation for Program Improvement:

Because of the persistence of unfavorable economic conditions, it is recommended that:

(a) the Small Business Bond Program be extended beyond December 31, 1985

(b) borrowers under the program be allowed to renew their bonds for another five years

Consideration should also be given to:

(a) making Small Business Bond financing available for capital investment

(b) guaranteeing Small Business Bond loans in specific instances.

TAXATION IMPACTS

Rationale:

Taxation measures are discussed in the context of agricultural finance as reduction in exposure to tax would proportionately diminish the credit requirements of farms.

There is an element of competition between regions of Canada and the United States for market share. Differential tax policies affect the ability of farmers within a region to compete effectively.

Tax Measures:

1. DIRECT IMPACT MEASURES: Property tax, sales tax and excise tax exemptions.

Purpose:

To provide direct exemptions or preferential rates or refunds of tax already paid.

Eligibility:

Farmers and others over wide range of purchased inputs.

Assistance:

In most goods used in the business of farming and on the property, ownership is either exempt, or receives preferential treatment.

Alternatives for Consideration:

Reduction or elimination of sales tax on certain remaining items (e.g. fuel taxes).

2. INDIRECT IMPACT MEASURES: Income Tax

This tax is levied on "net income" after the fact rather than "up front" on purchased inputs. Two approaches are considered:

a) Increased level of deductions to reduce net income for tax purposes,
b) Identification of potential sources of funding eligible for special tax treatment through the use of selected financial instruments (e.g. agribonds) to retain farm equity in the sector for future use in the sector.

The potentially more significant areas are identified in the following:

A. ENHANCED DEDUCTIONS

. CAPITAL COST ALLOWANCE (C.C.A.)

Purpose:

The taxpayer can deduct over time the capital cost of depreciable assets to determine taxable income.

Eligibility:

Long lasting assets (buildings, machinery, equipment, certain improvements).

Assistance:

Regulations encompass thirty-seven classes of qualifying assets. Rates vary from 2-1/2% to 100%.

Alternatives for Consideration:

Revert back to pre-November 12, 1981 rules for claiming full first year (rather than one half) C.C.A. Economic conditions have changed radically from those pertaining at the time when this restrictive amendment was introduced.

Allow accelerated C.C.A. on additional selected assets to encourage adoption of new technology in targeted segments of the industry, e.g. irrigation or "value added" on-farm processing equipment such as feed or food storage and processing systems.

. INVESTMENT TAX CREDIT (I.T.C.)

Purpose:

To stimulate selected investment in buildings, machinery and equipment.

Eligibility:

Allows taxpayer to deduct from Federal income tax payable an amount in respect of his I.T.C. at year end. Applies to most depreciable assets used for farming purposes.

Assistance:

I.T.C. rate varies regionally from 20% to 7%. Unused credits can be carried forward up to 7 years and carried back 3 years starting 1984. 40% of unused credit is refundable in cash with a deadline of May 1, 1986.

Alternatives for Consideration:

Review need for maintaining substantially different rates for certain regions in the light of current economic conditions.

Apply differential rates to specific types of investments to targeted segments of the industry (see accelerated C.C.A. above) rather than on geographic basis.

Consider eligibility of selected used equipment as per U.S. investment credit regulations.

. AGRICULTURAL RESEARCH

Purpose:

Provide a tax credit to investors who purchase shares in corporations which conduct scientific research.

Eligibility:

Any corporation conducting primarily scientific research.

Assistance:

Available to farmers investing in corporations which invest in scientific research. Tax credit varies from province to province (approximately 50% in British Columbia).

Alternatives for Consideration:

Broaden or expand the definition of scientific research so that the more favourable tax treatment may apply to a wide spectrum of development and transfer of agricultural technology, e.g. zero-tillage equipment and practices, forage handling and storage systems, embryo transplants, synchronized oestrus, development of computer software, etc.

. RESTRICTED FARM LOSS (R.F.L. -- Section 31 -- "Hobby Farm"

Purpose:

To exclude or restrict application of farm loss to other income for those whose chief source of income is not farming.

Eligibility:

Applies to those who either do not operate a farm business, or who operate a "sideline" business farm operation.

Assistance:

"Sideline" farm business operators can offset up to $5,000 of farm loss against other income sources. "Mainline" farm business operators have no restriction in the amount of farm loss applied to other income sources.

Alternatives for Consideration:

In light of modern mechanized farming systems involving high capital requirements and reduced labour inputs, enable sidelines business operators (not hobby farmers) to enhance the viability of their operations with off-farm earnings. Recognize the partial substitution of debt capital by equity capital to enhance the viability of the beginning/developing farm business by:

- Legitimizing by regulation rather than by internal Revenue Canada correspondence and other "understandings" the right of beginning or developing farmers and those others facing economic difficulties due to general economic conditions to work off the farm without losing their status re Section 31.

- Repealing Section 31 which discriminates against the farm sector. At the same time strengthen and publicize the requirements or criteria to attain farm business status.

- Or failing repeal, indexing the 1951 threshold of $5,000 R.F.L. to reflect 1984 economic realities.

B. RETENTION OF FARM SECTOR EQUITY WITHIN THE SECTOR

There is a vast pool of equity capital within the farm sector. If incentives were made available to those retiring from the sector to reinvest in the industry, a significant reduction in sectoral debt capital requirements could be achieved.

A reduction in tax liability utilizing the following measures would enhance the available pool of capital:

a) Indexation of V-day values (December 31, 1981) and subsequent acquisition costs (adjusted cost base -- A.C.B.) to eliminate the "tax on inflation" component of tax on capital gains.

b) Reintroduction of the "capital gain reserve" lost in the November 12, 1981 budget to facilitate vendor financing of farm property.

c) Reintroduction of income averaging annuities (I.A.A.C.'s) or similar provisions to more effectively shelter realized proceeds from sale of major farm assets.

d) Reintroduction of general averaging provision rather than the new provision involving up front taxation at top marginal rate for an indeterminate future benefit.

e) Retention of existing income splitting provisions to help shelter farm families from the progressive nature of the tax rates.

Alternatives for Consideration:

In order to benefit from items a) and d) above, all or a portion of the sheltered income resulting would have to be invested in a financial instrument such as Agribonds returning a lower than market rate in return for the tax concession. Such a mechanism would at once retain equity capital in the sector and make it available for the next generation at reduced cost.

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-156/ 005

Government
Publications

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE



Comment rendre les programmes actuels plus efficaces?

Groupe de travail sur le financement agricole

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

COMMENT RENDRE LES PROGRAMMES ACTUELS PLUS EFFICACES?

On peut songer à modifier des programmes actuels au lieu ou en plus d'en mettre en oeuvre de nouveaux, afin d'améliorer l'état du crédit agricole au Canada. Cette méthode présente l'avantage d'utiliser un cadre législatif et administratif déjà en place, et pourrait accélérer la mise en oeuvre des éléments recherchés.

La présente synthèse met l'accent sur les programmes nationaux, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le crédit agricole présente des caractéristiques semblables dans le Canada tout entier. Ensuite, en raison de l'échelle des besoins en crédit, les programmes à caractère national ont davantage de chances de diriger efficacement les ressources nécessaires vers les exploitants agricoles qui en ont besoin. Enfin, le gouvernement fédéral recherche depuis quelques années une meilleure harmonisation des programmes de soutien du secteur agricole, ce qui peut le mieux être réalisé, dans le cas des programmes de crédit, par le moyen d'initiatives nationales.

On passe en revue trois séries d'instruments de politique, en dégageant une gamme de changements possibles. Quelques-unes de ces possibilités figurent parmi les recommandations du rapport principal du groupe de travail.

On a regroupé en catégories les programmes examinés:

1. Les programmes de paiements anticipés

Ces programmes assurent aux producteurs des avances en comptant avant que leurs récoltes ne soient entièrement vendues. Elles fonctionnent selon le principe d'une garantie fédérale et d'une couverture des frais d'intérêt pour les prêts par les groupes de producteurs. Ces avances ont pour effet de réduire la période durant laquelle les exploitants ont besoin de crédits d'exploitation, et/ou le coût de ces crédits eux-mêmes. Les trois séries de mesures législatives/de programmes examinées sont les suivantes:

a) Loi sur le paiement anticipé des récoltes (C-2)
b) Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies
c) Loi sur la vente coopérative des produits agricoles

2. Les programmes de crédit agricole et les lois les régissant

On a examiné trois programmes de crédit:
a) Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles
b) Loi sur le crédit agricole - Société de crédit agricole
c) Loi sur le crédit aux syndicats agricoles

3. La politique fiscale

On a examiné la politique fiscale de l'État, qui touche très directement les frais généraux et la trésorerie des producteurs ainsi que les avoirs en capital dont ils disposent aux fins de réinvestissement au sein du secteur agricole. En outre, les dégrèvements fiscaux constituent le fondement de toute réduction du coût du crédit pour des exploitants choisis. On a examiné certaines questions fiscales en particulier:
a) le programme d'obligations pour la petite entreprise
b) les mesures à effet direct - la taxe de 9% sur les carburants
c) les mesures à effet indirect à prendre dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu:
   i) les déductions améliorées:
      - l'allocation de coûts en capital
      - les dégrèvements d'immobilisations
      - les recherches agricoles
      - les pertes agricoles limitées (article 31)
   ii) la conservation des avoirs du secteur agricole au sein de ce secteur:
      - l'indexation de valeurs au moment de l'évaluation
      - la remise en vigueur de la "réserve de gains en capital"
      - la remise en vigueur des dispositions d'étalement des revenus imposables

4. Les programmes de stabilisation

Les programmes de stabilisation peuvent aussi avoir un effet sur les besoins en crédit, et ce, de plusieurs façons. On pourrait tout d'abord, dans le cadre des divers programmes, calculer les prestations partiellement en fonction des prix de revient, éliminant ou réduisant ainsi la nécessité d'initiatives spéciales de crédit agricole. En outre, le paiement plus à propos des prestations réduirait les besoins en crédit agricole ou la durée des prêts agricoles. Néanmoins, comme les programmes de stabilisation ont déjà fait par le passé l'objet d'un examen très approfondi, la présente synthèse ne s'y arrête pas.

LES CHANGEMENTS POSSIBLES AUX PROGRAMMES ACTUELS DE CRÉDIT AGRICOLE ET ANNEXES

1. Les programmes de paiements anticipés

a) Loi sur le paiement anticipé des récoltes (C-2)

b) Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies

c) Loi sur la vente coopérative des produits agricoles

LOI SUR LE PAIEMENT ANTICIPÉ DES RÉCOLTES (C-2)
AGRICULTURE CANADA

Admissibilité:

limitée aux organisations de producteurs représentant un nombre important des producteurs dans la région de production et capables d'administrer le programme et d'assumer 10% de la responsabilité pour les défauts de remboursement éventuels par des exploitants. Les récoltes doivent être susceptibles d'entreposage et doivent être entreposées à l'état naturel. Le blé, l'avoine et le seigle récoltés dans la région de compétence de l'Office canadien du blé ne sont pas admissibles.

Objectif:

encourager les exploitants à étaler leurs livraisons de marché, facilitant une commercialisation ordonnée des denrées.

Points saillants:

le gouvernement fédéral garantit 90% des fonds empruntés par l'organisation des producteurs pour consentir des avances aux exploitants, et paie les frais d'intérêt grevant ces emprunts. Le montant des avances ne peut dépasser 50% de la valeur marchande prévisionnelle d'une récolte donnée au cours d'une année agricole donnée. L'avance maximum par exploitant pour toutes les récoltes d'une année donnée est de 15 000 $ (2 membres, 30 000 $, 3 membres ou davantage, 45 000 $). Les organisations de producteurs jouent le rôle de mandataires des exploitants membres, et 10% des défauts de remboursement par des exploitants leur incombent. Les organisations qui reçoivent des prestations en Colombie-Britannique comprennent entre autres la B.C. Coast Vegetable Cooperative Association, la Interior Vegetable Marketing Agency Ltd., et B.C. Tree Fruits Ltd.

Possibilités à examiner:

1. augmenter l'avance en comptant disponible à concurrence de 80% de la valeur marchande prévisionnelle;

2. augmenter l'avance maximum par exploitant à concurrence de 30 000 $ afin d'aligner les dispositions de la loi sur celles de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies;
3. favoriser la qualité en établissant des avances plus importantes pour les produits de qualité supérieure;
4. examiner la possibilité d'incorporer la présente loi et la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies afin d'assurer que toutes les récoltes reçoivent le même traitement.

LOI SUR LES PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR LE GRAIN DES PRAIRIES
RÉSUMÉ DU PROGRAMME

- des avances en comptant, exemptes d'intérêt, à concurrence de 30 000 $ à compter du 1er août 1984;
- consenties en contrepartie de céréales entreposées;
- calculées en fonction:
  a) des acres sous quota;
  b) des niveaux minima de quotas annoncés;
  c) de la proportion des deux tiers environ des paiements initiaux;
- remboursées selon les mêmes modalités que pour l'octroi d'avances (les deux tiers des paiements initiaux).

Utilisation:

	1981	1982	1983
avances en comptant (milliers de $)	318 556	305 827	297 051
proportion des ventes de blé, d'avoine et de seigle	6,9%	6,9%	7,2%
nombre de producteurs participants	33 343	31 678	28 511
nombre de producteurs se prévalant de l'avance maximum		87	93

- nombre de détenteurs de permis de l'O.C.B.: 156 000 environ;
- on ne s'attend pas à ce que l'utilisation augmente très sensiblement, en dépit des limites plus élevées;

- l'utilisation faite de ce programme a tendance à refléter les possibilités de livraison.

Possibilités à examiner:

1. l'intégration de la présente loi et de la Loi sur le paiement anticipé des récoltes afin d'en rationaliser l'administration et d'en assurer l'uniformité d'application à toutes les récoltes;
2. le remaniement des avances en comptant, afin qu'elles reflètent mieux la production et les céréales mises en vente;
3. la révision du plafond de 30 000 $ par exploitant, en vue de l'établissement d'un plafond plus élevé.

LOI SUR LA VENTE COOPÉRATIVE DES PRODUITS AGRICOLES
AGRICULTURE CANADA

Admissibilité:

les producteurs de produits agricoles vendus selon d'un régime coopératif, à l'exception des céréales soumises à la juridiction de l'Office canadien du blé.

Objectif:

permettre des paiements initiaux et une commercialisation ordonnée des produits agricoles par le moyen de pools de producteurs.

Points saillants:

le programme garantit des avances en comptant. Le montant de l'avance peut atteindre 80% de la valeur marchande prévisionnelle d'une récolte donnée pendant une année agricole donnée. Ce programme exige que des produits de catégorie et de qualité égales donnent droit à des avances égales, d'où incitation à la production de récoltes de qualité.

Toute différence entre le prix initial et le prix de vente est absorbée par l'État si elle est au débit des producteurs ou distribuée à ceux-ci à titre de versement intérimaire et/ou final si elle est à leur crédit.

Cette loi a été récemment remise en vigueur. Parmi les organisations de Colombie-Britannique s'étant déclarées intéressées à y participer, on compte la East Chilliwack Co-op Association, B.C. Tree Fruits Ltd. et Leader Potato Associates Ltd. Ce programme soutient mal à deux égards la comparaison avec la Loi sur le paiement anticipé des récoltes: le gouvernement fédéral ne paie pas les frais d'intérêt grevant l'emprunt servant à consentir les avances en comptant, et les organisations de producteurs doivent acheter les récoltes des producteurs.

Possibilités à examiner:

1. consentir des avances plus importantes que ce n'est généralement le cas actuellement. Bien que le maximum soit de 80%, les avances consenties se situent entre 70 et 80%. Il faudrait consentir le maximum toutes les fois que c'est possible;
2. le programme pourrait participer aux frais d'intérêt grevant l'emprunt servant à consentir les avances en comptant, tout comme pour le programme de paiement anticipé des récoltes;
3. à long terme, il faudrait examiner cette loi, ainsi que la Loi sur le paiement anticipé des récoltes et la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, afin d'établir une méthode uniforme d'application pour toutes les denrées, et d'évaluer la possibilité de rationaliser les trois programmes.

LES CHANGEMENTS POSSIBLES AUX PROGRAMMES ACTUELS DE CRÉDIT AGRICOLE ET ANNEXES

2. **Les programmes de crédit agricole et les lois les régissant**

a) Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles
b) Loi sur le crédit agricole - Société de crédit agricole
c) Loi sur le crédit aux syndicats agricoles

LES PRÊTS DESTINÉS AUX AMÉLIORATIONS AGRICOLES: LA LOI SUR LES PRÊTS DESTINÉS AUX AMÉLIORATIONS AGRICOLES

Ces prêts sont offerts par l'entremise de banques et d'établissements désignés par le Ministre des Finances et garantis par le gouvernement fédéral.

Buts des prêts:

l'achat d'instruments aratoires, la construction, la réparation ou la modification des habitations, bâtisses et clôtures agricoles, l'achat d'animaux reproducteurs, de terrains, de systèmes d'amenée d'eau et d'évacuation des eaux usées, et les grosses réparations de matériel.

Admissibilité:

le demandeur doit se consacrer principalement à l'agriculture.

Détails:

- le prêt maximum est de 100 000 $;
- le taux d'intérêt est variable (taux préférentiel + 1%);
- les modalités de remboursement varient selon l'actif acheté;
- les exigences à l'égard des avoirs du demandeur varient selon le but du prêt;
- la caution prend la forme soit d'une hypothèque immobilière, soit d'une hypothèque mobilière grevant l'actif acheté, soit enfin d'une caution dans le cadre de l'article 178.

Possibilités à examiner:

les taux d'intérêt pourraient être fixés au moment où le prêt est consenti. Afin d'inciter les bailleurs de fonds à participer au programme, le gouvernement devrait octroyer à chacun une subvention égale à la différence, le cas échéant, entre le taux d'intérêt fixe et le taux préférentiel + 1% sur son portefeuille de tels prêts.

On pourrait modifier la loi afin d'établir des prêts de cinq ans à taux d'intérêt fixes.

On pourrait rehausser les plafonds de prêt jusqu'à 200 000 $ afin de répondre au besoin de crédit à moyen terme.

Les exigences à l'égard des avoirs du demandeur de prêt inviduel pourraient être remaniées afin de les réduire et de faciliter ainsi l'accès à ce programme.

Les utilisations admissibles pourraient être élargies pour y inclure les crédits d'exploitation et la consolidation des dettes.

LA SOCIÉTÉ DE CRÉDIT AGRICOLE: LA LOI SUR LE CRÉDIT AGRICOLE

Il s'agit d'une société fédérale de la Couronne qui est financée grâce à des emprunts de l'État canadien et sur les marchés financiers.

Buts des prêts:

les prêts sont destinés à établir des unités agricoles viables, à l'expansion des exploitations, y compris l'achat de terres et d'immeubles, d'animaux reproducteurs et de matériel, l'amélioration des actifs agricoles, et le remboursement de dettes.

La Société de crédit agricole a pour mandat principal d'aider les exploitants qui disposent des ressources nécessaires pour survivre au sein du milieu agricole, et qui ont les aptitudes nécessaires pour ce faire, mais qui ne peuvent obtenir un financement approprié des bailleurs de fonds commerciaux.

Détails:

- le prêt maximum individuel est de 350 000 $ (600 000 $ par groupe);
- les taux d'intérêt sont calculés à partir du coût des fonds empruntés de l'État canadien et sur les marchés financiers, avec une provision pour les pertes et les frais généraux. Les taux actuels sont de 14% pour un prêt sur 5 ans, ce 14-5/8% pour un prêt de 10 ans et de 15% pour un prêt de 20 ans.

Possibilités à envisager:

- la SCA pourrait être habilitée à élargir la portée du "programme spécial" qui réduit de 4% l'intérêt exigé des exploitants que l'on juge être en difficulté financière;
- la SCA pourrait être habilitée à garantir des prêts consentis par d'autres bailleurs de fonds, y compris les vendeurs d'exploitations agricoles, procédant ainsi par responsabilité indirecte plutôt que d'engager ses propres fonds;
- la SCA pourrait se financer par la vente d'obligations agricoles destinées au secteur agricole;
- l'on pourrait élaborer un programme d'assurance contre l'augmentation des taux d'intérêt hypothécaires et l'offrir aux emprunteurs afin d'assurer une certaine protection contre les fluctuations importantes des taux d'intérêt. On pourrait songer à partager avec l'État les coûts des primes d'une telle assurance;
- la SCA pourrait être habilitée à prêter sélectivement à des exploitants à temps partiel.

LA SOCIÉTÉ DE CRÉDIT ACRICOLE: LA LOI SUR LE CRÉDIT AUX SYNDICATS AGRICOLES

Buts des prêts:

bâtisses, matériel à demeure et machines mobiles.

Détails:

- chaque groupe doit comprendre au moins 3 membres;
- la période maximum de remboursement est de 15 ans pour les prêts de construction d'immeubles et d'achat de matériel à demeure, et de 7 ans pour les prêts destinés à l'achat de machines mobiles;
- le groupe peut emprunter jusqu'à 80% des coûts d'immobilisations, à concurrence d'un maximum de 100 000 $ et de 15 000 $ par membre;
- les prêts sont amortis avec des intérêts composés annuellement ou semi-annuellement à 13¾%;
- en 1983-1984, on a approuvé 92 prêts totalisant 2,9 millions $.

Possibilités à envisager:

- le programme pourrait être modifié afin de réduire de trois à deux le nombre de membres requis pour la formation d'un groupe;
- le plafond d'emprunt pour chaque membre devrait être augmenté de 15 000 $ jusqu'à 50 000 $ au moins;
- les buts admissibles d'emprunt pour lesquels les membres pourraient se qualifier devraient être élargis afin d'y inclure les machines louées à long terme en vertu d'un contrat d'achat-rachat.

LES CHANGEMENTS POSSIBLES AUX PROGRAMMES ACTUELS DE CRÉDIT AGRICOLE ET ANNEXES

3. La politique fiscale

a) le programme d'obligations pour la petite entreprise

b) les mesures à effet direct - la taxe de 9% sur les carburants

c) les mesures à effet indirect à prendre dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu

LES OBLIGATIONS POUR LA PETITE ENTREPRISE

Concept:

une obligation pour la petite entreprise est une obligation de dette émise par une société, un particulier ou une association éligibles, en difficulté financière. Il peut s'agir d'une obligation, d'une débenture, d'un billet, d'un billet à ordre, d'une hypothèque ou d'une obligation semblable, dont l'intérêt n'est ni imposable pour le prêteur ni déductible par la petite entreprise. Ce système a deux conséquences:

a) on peut réduire les taux d'intérêt grâce à l'exemption fiscale;
b) les institutions de prêt commerciales disposent d'un mécanisme permettant d'accorder une aide financière efficace aux exploitants agricoles en difficulté.

Situation:

cet instrument a été lancé par le gouvernement fédéral en décembre 1979 sous le nom d'obligation pour le développement de la petite entreprise, afin de permettre aux petites entreprises sous contrôle canadien d'obtenir de banques et d'autres établissements un financement allant jusqu'à 500 000 $ après impôts, pour une période allant jusqu'à cinq ans. Cet instrument permettait aux petites sociétés de s'agrandir ou de refinancer leurs obligations lorsqu'elles étaient en difficulté financière.

En novembre 1981, en raison des taux d'intérêt élevés, les obligations pour le développement de la petite entreprise furent converties en obligations pour la petite entreprise et offertes aux petites entreprises non constituées en sociétés, telles les pêcheurs et exploitants agricoles. Ces obligations sont réservées aux entreprises en difficulté financière. Le programme arrive à échéance le 31 décembre 1985.

On a consenti 17 703 obligations pour le développement de la petite entreprise valant 2,7 milliards $, dont 2 988 valant 606 millions $ à des exploitants agricoles et pêcheurs. On a en outre consenti 2 878 obligations pour la petite entreprise valant 562,2 millions $, dont 1 740 valant 335 millions $ à des exploitants agricoles et pêcheurs.

Modalités:

a) les obligations émises ne doivent pas dépasser 500 000 $;

b) les taux d'intérêt et autres termes et conditions sont à négocier par l'emprunteur et le bailleur de fonds;

c) les taux d'intérêt exigés par les bailleurs de fonds ne sont pas contrôlés;

d) l'État ne garantit pas les pertes possibles, mais certains gouvernements provinciaux ont garanti des prêts OPE consentis à des exploitants agricoles.

Avantages:

a) réduisent les coûts d'intérêt des exploitants;

b) constituent un mécanisme permettant à certains bailleurs de fonds d'aider les comptes en difficulté;

c) la portée du programme est bien définie;

d) les prestations peuvent durer jusqu'à cinq ans;

e) le programme est actuellement en vigueur et est compris par les emprunteurs et les bailleurs de fonds;

f) le bailleur de fonds effectue les vérifications de crédit normales;

g) l'État n'est pas obligé de donner sa garantie;

h) les coûts sont partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux, en raison du système fiscal.

Inconvénients:

a) le programme ne s'applique qu'aux emprunteurs en difficulté financière;

b) la portée des prestations dépend de la position fiscale du bailleur de fonds: en effet, un bailleur de fonds faiblement ou non imposé ne consentirait probablement pas de crédit sous forme d'OPE;

c) aucun contrôle n'est exercé sur les taux d'intérêt exigés par les bailleurs de fonds, qui peuvent donc recueillir une partie des avantages du programme;

d) le programme ne sert pas aux emprunteurs qui ne satisfont pas aux exigences de crédit des bailleurs de fonds commerciaux;

e) les coûts d'intérêt de l'emprunteur ne sont sujettes à aucun dégrèvement fiscal;

f) rien ne permet aux petits investisseurs de consentir du crédit, car les avantages du système découlent du taux d'imposition;

g) les montants prêtés et les coûts du programme ne sont soumis à aucun contrôle.

Coûts du programme:

a) les coûts supportés par les gouvernements fédéral et provinciaux varient avec les taux d'intérêt;

b) on évalue à 30 à 35 millions $ pour le gouvernement fédéral et à 11 à 14 millions $ pour les gouvernements provinciaux les coûts annuels du programme, étant donné les montants actuellement émis et un taux préférentiel de 13%;

c) prêter 1 milliard $ annuellement dans le cadre du programme coûterait chaque année quelque 55 millions $ au gouvernement fédéral et 20 millions aux gouvernements provinciaux, étant donné un taux préférentiel de 13%.

Recommandation en vue de l'amélioration du programme:

comme la conjoncture défavorable persiste, on recommande:

a) que le programme d'obligations pour la petite entreprise soit reconduit au-delà du 31 décembre 1985;

b) que les exploitants ayant emprunté des fonds dans le cadre du programme puissent renouveler leurs hypothèques pour cinq ans encore.

Il conviendrait également de songer:

a) à offrir des obligations pour la petite entreprise pour des immobilisations;

b) à garantir dans certains cas précis les prêts en vertu d'obligations pour la petite entreprise.

LES MESURES FISCALES

Généralités

On fait allusion à des mesures fiscales dans le contexte du financement agricole, car une réduction de l'assiette de l'imposition diminuerait les besoins en crédit relatifs des exploitations agricoles.

Il règne une certaine concurrence entre les régions du Canada et les États-Unis, dont l'enjeu est une part accrue du marché. Les politiques fiscales différentielles affectent l'aptitude des exploitants dans une région donnée à faire concurrence efficacement.

LES MESURES À EFFET DIRECT

Exemptions des taxes foncières, de la taxe de vente et de la taxe d'accise.

But:

assurer des exemptions directes ou des taux préférentiels, ou encore des remboursements d'impôts déjà payés.

Admissibilité:

les exploitants et d'autres, pour toute une gamme de matières premières achetées.

Assistance:

pour la plupart des biens utilisés dans l'exploitation agricole et dans la propriété, le propriétaire soit est exempt, soit bénéficie d'un traitement de faveur.

Possibilités à examiner:

la réduction ou l'élimination de la taxe de vente grevant certains articles restants (p. ex. les taxes sur le carburant).

LES MESURES À EFFET INDIRECT

Impôt sur le revenu.

Généralités

Cet impôt est prélevé ultérieurement sur les "revenus nets", plutôt que sur le montant brut des matières premières achetées. On peut songer à deux genres de mesures:

a) davantage de dégrèvements tendant à réduire les revenus nets aux fins d'imposition;

b) l'identification de sources possibles de financement admissibles à un traitement fiscal préférentiel, par l'utilisation d'instruments financiers choisis (p. ex. les obligations agricoles), afin de conserver les avoirs agricoles dans les secteur agricole.

Voici les domaines sur lesquels l'on pourrait se pencher en particulier:

1. <u>Les déductions améliorées</u>

a. <u>L'allocation de coûts en capital</u>

But:

le contribuable peut déduire, au fil des années, le coût en capital des actifs dépréciables et inclure cette déduction dans le calcul de son revenu imposable.

Admissibilité:

les actifs durables (immeubles, machines, matériel, certaines améliorations).

Assistance:

les règlements régissent trente-sept classes d'actifs admissibles; les taux prescrits vont de 2½% à 100%.

Possibilités à examiner:

l'on pourrait retourner aux règlements d'avant le 12 novembre 1981, permettant de déduire l'allocation de coûts en capital pour la première année tout entière (plutôt que pour une demi-année). La conjoncture a changé très sensiblement depuis l'entrée en vigueur de cette modification restrictive.

L'on pourrait également permettre l'accélération de l'allocation de coûts en capital au titre d'actifs choisis, afin de susciter l'adoption de technologies nouvelles dans des secteurs agricoles bien précis, p. ex. l'irrigation ou le matériel de traitement sur place à "valeur ajoutée", tel les systèmes d'entreposage ou de traitement des aliments pour le bétail ou des aliments.

b) Les dégrèvements d'immobilisations

But:

stimuler des investissements choisis en immeubles, en machines et en matériel.

Admissibilité:

permet au contribuable de déduire de ses impôts fédéraux à la fin de chaque année un montant correspondant à son dégrèvement d'immobilisations. S'applique à la plupart des actifs dépréciables à usage agricole.

Assistance:

le taux de dégrèvement va de 20% à 7%. Les crédits inutilisés peuvent être reportés jusqu'à 7 ans ou être appliqués rétroactivement jusqu'à 3 ans, à compter de 1984. Quarante pour cent des crédits inutilisés sont remboursables en comptant le 1er mai 1986 ou auparavant.

Possibilités à examiner:

étant donné la conjoncture, l'on devrait remettre en question la nécessité de taux sensiblement différents pour différentes régions.

L'on pourrait également appliquer des taux différentiels à des genres bien précis d'investissements au sein de secteurs agricoles choisis (voir l'allocation de coûts en capital accélérée, ci-dessus), plutôt que sur une base géographique.

L'on pourrait enfin songer à admettre certains matériels d'occasion, comme le font les règlements de crédit américains.

c) Les recherches agricoles

But:

dégrever les impôts des investisseurs qui achètent des actions au capital de sociétés de recherche scientifique.

Admissibilité:

toute société se consacrant essentiellement à des recherches scientifiques.

Assistance:

offerte à tous les exploitants investissant dans des sociétés qui immobilisent des capitaux dans la recherche scientifique. Le dégrèvement varie d'une province à l'autre (50% environ en Colombie-Britannique).

Possibilités à examiner:

l'on pourrait élargir la définition de la recherche scientifique afin d'appliquer le traitement fiscal préférentiel à toute une gamme d'élaboration et de transfert de technologie agricole, p. ex. le matériel et les méthodes de culture sans labourage, les systèmes de manutention et d'entreposage des fourrages, les transplantations d'embryons, l'oestrus synchronisé, l'élaboration de progiciels, etc.

d) Les pertes agricoles limitées (article 31 [exploitations secondaires])

But:

exclure ou restreindre l'application de pertes agricoles aux autres revenus des contribuables qui ne sont pas principalement exploitants agricoles.

Admissibilité:

s'applique à ceux qui n'ont pas d'exploitation agricole commerciale, ou qui n'ont qu'une exploitation "secondaire".

Assistance:

les exploitants agricoles "secondaires" peuvent appliquer jusqu'à 5 000 $ de leurs pertes agricoles à leurs autres sources de revenus. Les exploitants "primaires" ne sont assujettis à aucune restriction à l'égard de l'application de leurs pertes agricoles à leurs autres sources de revenus.

Possibilités à examiner:

les systèmes modernes d'exploitation agricole mécanisée, exigeant d'importantes immobilisations et une main-d'oeuvre limitée, permettent aux exploitants (et non aux exploitants "secondaires") de viabiliser leur exploitation grâce à leurs revenus non-agricoles. Il faudrait tenir compte de la substitution partielle du capital en avoirs au capital d'endettement, viabilisant une exploitation agricole débutante/en expansion:

- en légitimant par une réglementation appropriée, plutôt que par le moyen de lettres internes du Ministère du Revenu national et d'autres "conventions", le droit des exploitants débutants ou en expansion et d'autres exploitants devant faire face à des difficultés économiques dues à la conjoncture de travailler hors de l'exploitation, sans perdre leur statut d'exploitants aux fins de l'article 31;
- en résiliant l'article 31, qui constitue une discrimination à l'encontre du secteur agricole. En même temps, l'on pourrait renforcer et diffuser davantage les exigences auxquelles il faut satisfaire pour être considéré comme un exploitant agricole commercial;
- à défaut, en indexant le seuil de pertes agricoles limitées, fixé à 5 000 $ en 1951, afin qu'il reflète les réalités économiques de 1984.

2. La conservation des avoirs du secteur agricole au sein de ce secteur

Le secteur agricole renferme une vaste masse d'avoirs. Si on incitait les exploitants prenant leur retraite à réinvestir dans le secteur même, on pourrait arriver à réduire sensiblement les exigences en capital de l'endettement sectoriel.

On pourrait réduire l'assiette de l'impôt, et donc améliorer la masse de capital disponible, en mettant en vigueur les mesures suivantes:

a) l'indexation des valeurs au moment de l'évaluation (c'est-à-dire le 31 décembre 1981) et des coûts d'acquisition ultérieurs (prix de base rajusté) afin d'éliminer l'élément d'impôt sur l'inflation de l'impôt sur les gains en capital;

b) la remise en vigueur de la "réserve de gain en capital" perdue lors du budget du 12 novembre 1981, afin de faciliter le financement des propriétés agricoles par le vendeur;

c) la remise en vigueur des annuités à étalement des revenus ou de dispositions semblables, afin de protéger plus efficacement le produit réalisé lors de la vente d'actifs agricoles importants;

d) la remise en vigueur des dispositions d'étalement général plutôt que de la nouvelle disposition d'imposition initiale à un taux marginal maximum en contrepartie d'un avantage futur indéterminé;

e) la conservation des dispositions existantes de division des revenus afin de contribuer à protéger les familles agricoles de la nature progressive des taux d'imposition.

Possibilités à examiner:

afin de tirer profit des mesures (a) et (d) ci-dessus, la totalité ou une partie des revenus protégés en résultant devrait être investie dans un instrument financier tel les obligations agricoles, rapportant un taux inférieur à celui du marché, en contrepartie de la concession fiscale. Ce mécanisme permettrait à la fois de conserver les avoirs au sein du secteur agricole et de mettre ce capital à prix réduit à la disposition de la génération montante.

Government Publications

DOCUMENT: 830-156/ 006

CA1
Z 2
-C 52

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT



Challenges in Agricultural Credit in Canada

Task Force on Agricultural Finance

Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

CHALLENGES IN AGRICULTURAL CREDIT

Table of Contents

		Page
Introduction		1
The General Credit Environment		1-3
Use and Availability of Agricultural Credit		3-4
The Unique Financing Needs of Agriculture		4-5
Current and Potential Problems in Agricultural Finance		5-8
Conclusion		8
TABLES		
Table 1	Real Interest Rates	9
Table 2	Estimated Farm Credit Outstanding by Length of Term -- Canada	10
Table 3	Rate of Growth of Credit Outstanding -- Canada	11
Table 4	Estimated Farm Credit Extended by Length of Term -- Canada	12
Table 5	Rate of Growth of Credit Extended -- Canada	13
Table 6	Percentage of Canadian Farm Debt Outstanding by Lenders	14
Table 7	Gross Income in Real and Nominal Terms	15
Table 8	Net Income in Real and Nominal Terms	16
Table 9	Canadian Gross Farm Income and Interest on Indebtedness in Constant Dollars	17
Table 10	Canadian Net Farm Income and Interest on Indebtedness in Constant Dollars	18
Table 11	Current Values of Farm Credit by Item -- Canada	19
Table 12	Number of Farmers Classified by Net Worth Levels, Equity Percentages and Average Farm Sales	20
Appendix 1		
Appendix 2		

INTRODUCTION

Perhaps the most prominent change in Canadian agriculture over the past decade has been the increased capitalization of commercial farms. Farm credit outstanding in Canada at December 31, 1982 was estimated at $18.8 billion compared to $4.8 billion just 10 years earlier. The value of the capital stock rose from $26 billion to $132 billion over the same period. This significant capitalization of agriculture has heightened the awareness of the need for a continued supply of reasonably priced agricultural credit and for credit instruments which facilitate efficient functioning and development of the industry.

The first section of this paper focuses on the general credit environment over the past decade to the present situation. The second section outlines the use and availability of agricultural credit since 1972. The unique features of agriculture which present special financing challenges are reviewed in the third section. The final section describes some of the credit problems facing Canadian agriculture now and in the future.

Additional papers focus on options which may be used to address the special problems in agricultural finance. These options are evaluated within the context of a number of issues outlined in Appendix I.

THE GENERAL CREDIT ENVIRONMENT

Canadian agriculture is a big, capital intensive business, operating in highly competitive national and international capital markets with other users and suppliers of credit. Accordingly, factors which are exogenous to agriculture have a significant influence on the price, terms and availability of agricultural credit. Government monetary and fiscal policies are the most prominent of these factors.

During the late 1960's and 1970's, Canada, along with other Western nations, experienced unprecedented expansion of the labour force and growth in employment was a primary goal of governments. In general, governments adopted highly expansionary monetary and fiscal policies.

In Canada, fiscal policy was oriented toward the establishment of major social and economic development programs, which by design have grown in size over time. This has meant chronic public sector deficits and consequent public sector capital requirements. On a flow of funds basis, the public sector/governments and government enterprises comprised 48.8% of net borrowing in 1972. By 1983, this group comprised 92.0%.

Monetary policy was also highly expansionary, both nationally and internationally. Rapid growth in the money supply was accompanied by low interest rates, at least in real terms. Until 1979, real rates were below the long term average of 2% and were even negative in the mid 1970's. Highly expansionary policies led to spiraling inflation which was having a dampening effect on growth and investment.

By the late 1970's, fighting inflation became a priority for western nations. Wage and price controls in Canada seemed to have some success but the key to long term improvement was perceived to be a change in the macro policy of the government.

The U.S. Federal Reserve embarked on a program of rigid monetary control beginning in late 1979. The Bank of Canada followed suit to exert a contractionary force on the national economy. Another primary goal of the Bank of Canada was to defend the Canadian dollar, which was falling vis a vis the U.S. dollar as a result of capital outflows to U.S. capital markets. This monetary restriction has resulted in high interest rates in both real and nominal terms. This tight money has had a particularly harsh impact on highly levered businesses.

It is apparent that both U.S. and Canadian governments have had little success in reducing their deficits. Moreover, central banks, still intent on fighting inflation, are showing little inclination to monetize the debt. Accordingly, the heavy borrowings of the public sector could continue to reduce the availability of credit to private borrowers and help to sustain interest rates above the levels at which the economy would otherwise dictate.

Table 1 shows the general rate of inflation (CPI), prime rate, and a proxy for the real rate of interest from 1960 to the present time. It is apparent that after a decade of relatively stable interest rates throughout the 1960's, interest rates in both real and nominal terms became increasingly volatile throughout the 1970's and 1980's.

As a business which uses substantial and growing amounts of credit, agriculture has been and will continue to be affected significantly by the volatile and generally rising cost of credit.

USE AND AVAILABILITY OF AGRICULTURAL CREDIT

There has been dramatic growth in agricultural credit outstanding over the past decade. Overall, credit outstanding grew four-fold from about $5 billion in 1972 to over $20 billion in 1982. The most substantial growth occurred in the long term market, reflecting the rapid growth in the value of farmland and buildings. Long term credit outstanding rose from $2.1 billion in 1972 to almost $10 billion by 1982. Short and intermediate term credit also grew rapidly, rising from $1.1 billion to $5.8 billion and from $1.8 billion to $4.5 billion, respectively. Tables 2 and 3 show credit outstanding by term and its growth.

Another way of viewing the growth in credit usage is in terms of credit actually extended in any given year. Overall credit extended in 1972 was about $3 billion, jumping over three-fold to $10.2 billion by 1981. There was a decrease in the amount extended in 1982, reflecting the difficult economic circumstances and farmers' concerns with consolidating their debt position. Tables 4 and 5 show credit extended by term and its growth.

The past decade has also seen a dramatic shift in the proportion of debt held by various suppliers of farm credit. In 1972, chartered banks and the federal government held large and relatively similar proportions of the agricultural credit market in Canada (32.4% and 28.8% respectively). Private individuals and supply companies also provided considerable credit, comprising 22.2% of the market. Since that time, however, chartered banks have taken a far more prominent place on the credit scene and, by 1982, they provided 38.8% of Canadian agricultural credit. This resulted primarily from a reduction in the share held by the federal

government agencies which held only 21.6% of the farm debt by 1982. Table 6 shows credit outstanding by lender. Overall, directly provided government credit decreased from 39% of total credit outstanding in 1972 to 32% in 1982. However, governments have also had an indirect role in credit provision by acting as a guarantor. It is estimated that governments guaranteed an additional ~~5 to 6~~ 10 percent of credit in 1972 and 20 percent in 1982.

Chartered banks and other institutional lenders have always played a significant role in short term credit and they are playing an increasing role in the long term credit field. Indeed, these lenders have and will continue to compete aggressively for agricultural business. This is evidenced by the host of lending instruments and services that have been developed by these lenders. Some of these are outlined in Appendix 2.

Supply companies, on the other hand, have recently taken a more cautious stance toward agricultural lending because of concerns over priority of security vis-a-vis the banks.

It is worth noting that there has been a change in the lending practices of the banks and other lenders, prompted primarily by the decapitalization of assets which began early in the 1980's.

It is apparent that lenders have now moved from the practice of lending on the basis of security to one of lending on the basis of repayment capacity. However, while security is not a sufficient condition for a loan, it remains a necessary condition, with increased emphasis on determination of the realizable value of security. This has perhaps reduced the availability of credit. However, it should help to prevent farmers from over extending themselves.

THE UNIQUE FINANCING NEEDS OF AGRICULTURE

A number of factors unique to the agricultural industry make the credit needs of this sector different from those of other businesses.

The primary ownership structure is the owner operated family farm. This requires refinancing every generation.

Farmers witness significant changes to their net income due to a number of factors including variable yields, fluctuating commodity prices, and changing input costs. Tables 7 and 8 show gross and net income in real and nominal terms over time. This variation in income means a variation in debt servicing capacity. This has become more important in recent years as interest costs have become a greater proportion of farm income. Table 9 and 10 shows interest costs as a percent of gross and net income.

Farms have a high capital to earnings ratio. This arises primarily because the bulk of farming assets are those which appreciate over time. Farm assets such as buildings, and particularly land, do not deteriorate or become obsolete except in the very long term. Their value increases over time due to general inflation in the value of farm outputs as well as productivity increases. Table 11 shows the components of farm assets.

Unlike other businesses and/or jobs, farming is also considered a way of life. A farmer's farm involves the job, home and savings.

Finally, biological factors make agriculture unique. Production is seasonal, and unpredictable, given the vagaries of weather, etc. Further, production cannot be turned on and off quickly. The financing of agriculture must take account of such factors.

CURRENT AND POTENTIAL PROBLEMS IN AGRICULTURAL FINANCE

Current economic circumstances, combined with the unique features of the industry, have resulted in a number of current and potential problems in agricultural finance. These problems relate primarily to the cost of credit, availability of credit, unstable interest rates or some combination of these. Problems are most evident for highly leveraged farmers. Such farmers can generally be categorized as: farmers in financial difficulty, beginning farmers and developing farmers.

A number of these problems are short term in nature and reflect the difficult economic conditions experienced in the recent past.

- The primary ownership structure is the owner operated family farm. This requires refinancing every generation.

- Farm incomes are highly variable due to fluctuations in commodity prices, yields and input prices. This makes debt servicing capacity variable.

- Farms have a high capital to earnings ratio. This arises since the bulk of farming assets are ones which appreciate overtime.

- Unlike other business and jobs, a farmer's farm usually involves his/her home, job, savings and way of life.

- Farm equity has declined, and real asset appreciation is not expected to contribute to the return on investment for two years or more.

- The financial capability of farmers to withstand these circumstances varies greatly:
    - most farmers have little debt and are readily able to service it
    - some low-equity farmers cannot survive
    - mid-equity farmers face difficulties in varying degrees depending on:
        - their management capability
        - the cash flow characteristics of the enterprises (new vs. established, supply managed vs. open market, provincial location)
        - the debt structure of the farm

  Table 12 shows a matrix of the number of farmers in various net worth and equity categories.

- The incidence of financial failure among farmers is much lower than for other smaller businesses, being less than one-half of one per cent, but it has risen. On average, conditions in Canadian agriculture in 1985 and 1986 are expected to be about the same as in 1984. However, some provinces will be worse off and others better off.

- A number of farmers, some of them good production managers, through high interest rates and repeated loss carryovers, have accumulated a debt load which cannot be serviced at market interest rates. However, some of those in difficulty are in such straits as a result of management. While programs like the Special Farm Financial Assistance Program (SFFAP), operated through FCC, and Small Business Bonds (SBB) have addressed this issue to some degree, the limited availability has been a problem. In particular, SFFAP is no longer available and benefits have expired for early program participants. Further, the first SBB's offered are now coming due and there is no provision for rollover.

- The value of farm assets rose very rapidly over the decade -- from $26 billion in 1972 to $132 billion in 1982. This has brought with it the need for substantially greater credit and asset management skills on the parts of both farmers and lenders. Accordingly, continuing emphasis needs to be placed in these areas.

In addition to these short term problems, there are a number of fundamental long term problems facing the industry. The servicing of farm debt is complicated by the reality that Canadian farmers must compete in the international market place. They are at a disadvantage with other farmers, particularly from the E.E.C., who receive credit and other subsidies.

- Because of the fact that the bulk of farm assets are of the nature that they appreciate over time, current income is not generally sufficient to service the capital cost of the asset at fair market value. Thus, unless there is substantial equity (either owner's or from a third party), or alternatively unless there is a credit instrument which graduates payments in accordance with increases in asset values and incomes, there is an extreme cash flow squeeze during the initial years.

requires refinancing every generation.

- Variable net income and the consequent variable debt servicing capacity for farm borrowers presents a problem, particularly when debt servicing costs are high due to high interest costs. While a tripartite farm income stabilization program would help to stabilize commodity prices, action in the credit field would stabilize input costs.

- Lenders' security requirements mean that some farmers find availability of credit a problem, even where debt serviceability is evident. This situation is particularly true for beginning farmers, farmers with low equity due to asset depreciation and losses during the current difficult times, and farmers purchasing assets where attachment to security is difficult (eg. with quota in some provinces).

- Lending instruments which match the term of a loan with the life of the asset are not always available. This is particularly true with regard to the availability of five year fixed rate money for purchase of machinery and equipment. As well, land mortgages are a problem as 5 year fixed rate terms are the longest available at the chartered banks. Thus, interest rate instability is a serious problem. Financial planning is difficult. A rational economic decision can turn into a non-viable one very quickly if the cost of credit rises.

- When farmers retire, their financial capital leaves the agricultural sector. Because of the desire for security of their retirement assets and because of short reserve periods allowed with respect to capital gains taxation, vendor take-back-mortgages are not readily offered.

CONCLUSION

The foregoing issues and problems have emphasized that there will be many challenges in the area of agricultural finance in the 1980's and beyond and that there is a need to seek and assess innovative ways of meeting these challenges.

Table 1

Real Interest Rates
(percentages)

Year	Nominal Interest Rate	Consumer Price Index (CPI)	Real Interest Rate*
1961	5.6	0.9	4.7
1962	5.7	1.2	4.5
1963	5.8	1.8	4.0
1964	5.8	1.8	4.0
1965	5.8	2.4	3.4
1966	6.0	3.7	2.3
1967	5.4	3.6	1.8
1968	6.9	4.0	2.9
1969	8.0	4.6	3.4
1970	8.1	3.3	4.8
1971	6.5	2.9	3.6
1972	6.0	4.7	1.3
1973	7.7	7.7	0.0
1974	10.8	10.9	-0.1
1975	9.4	10.8	-1.4
1976	10.0	7.5	2.5
1977	8.5	7.9	0.6
1978	9.7	8.8	0.9
1979	12.9	9.2	3.7
1980	14.3	10.2	4.1
1981	19.3	12.5	6.8
1982	15.8	10.8	5.0
1983	11.2	5.8	5.4

* Total "real rate of interest" is the current nominal rate of interest minus the current rate of inflation.

Source: Bank of Canada. Bank of Canada Review. Ottawa, Ontario: Bank of Canada.

Statistics Canada. Consumer Prices and Price Indexes. Catalogue 62-010. Ottwa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada, March 1984.

Department of Finance. Economic Review. Ottawa, Ontario, April 1983 Table 44 and 96.

Table 2

Estimated Farm Credit Outstanding by Length of Term — Canada [1]

Year	Total[1]	Long-Term (10 years or more)	Intermediate-term (18 months to 10 years)	Short-term (less than 18 months)
		(million dollars)		
1972	4980	2128	1076	1776
1973	5740	2391	1503	1846
1974	6750	2773	1871	2107
1975	7962	3181	2241	2540
1976	9359	3814	2797	2748
1977	10630	4436	3436	2759
1978	12151	5560	3661	2931
1979	14644	7042	4409	3193
1980	16506	7876	4943	3687
1981	18417[r]	8951	5400[r]	4066[r]
1982[2]	20232	9852	5826	4554

1 Data may not total because of rounding
2 Preliminary estimates
r Revised

Source: Agriculture Canada. Market Commentary: Farm Inputs and Finance. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, December 1983.

Table 3

Rate of Growth of Credit Outstanding — Canada
(percentages)

Change From	Total	Long - Term (10 years or more)	Intermediate - Term (18 months to 10 years)	Short Term (less than 18 months)
1971-72	7.9	3.2	17.3	8.5
1972-73	15.3	12.4	39.7	3.9
1973-74	17.6	16.0	24.5	14.1
1974-75	18.0	14.7	19.8	20.6
1975-76	17.5	19.9	24.8	8.2
1976-77	13.6	16.3	22.8	0.4
1977-78	14.3	25.3	6.5	6.2
1978-79	20.5	26.7	20.4	8.9
1979-80	12.7	11.8	12.1	15.5
1980-81	11.6	13.6	9.2	10.3
1981-82	9.9	10.1	7.9	12.0

Source: Agriculture Canada. Market Commentary: Farm Inputs and Finance. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, December 1983.

Table 4

Estimated Farm Credit Extended by Length of Term — Canada [1]

Year	Total[1]	Long-Term (10 years or more)	Intermediate-term (18 months to 10 years)	Short-term (less than 18 months)
		(million dollars)		
1972	2930	232	605	2092
1973	3547	481	728	2337
1974	4197	717	800	2680
1975	5251	763	1027	3461
1976	5643	852	1501	3289
1977	6333	1175	1761	3398
1978	7413	1627	2013	3774
1979	8436	1942	2344	4150
1980	9055	1986	2446	4623
1981	10254	2300	3235	4719
1982[2]	10099	2311	3138	4650

1 Data may not total because of rounding
2 Preliminary estimates

Source: Agriculture Canada. Market Commentary: Farm Inputs and Finance Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, December 1983.

Table 5

Rate of Growth of Credit Extended -- Canada
(percentages)

Change From	Total	Long - Term (10 years or more	Intermediate - Term (18 mos. to 10 years)	Short Term (less than 18 months)
1971-72	13.2	12.6	44.7	6.5
1972-73	21.1	107.3	20.3	11.7
1973-74	18.3	49.1	9.9	14.7
1974-75	25.1	6.4	28.4	29.1
1975-76	7.5	11.7	46.2	-5.0
1976-77	12.2	37.9	17.3	3.3
1977-78	17.1	38.5	14.3	11.1
1978-79	13.8	19.4	16.4	10.0
1979-80	7.3	2.3	4.4	11.4
1980-81	13.2	15.8	32.3	2.1
1981-82	-1.5	0.5	-3.0	-1.5

Source: Agriculture Canada. Market Commentary: Farm Inputs and Finance. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, December 1983.

Table 6

Percentage of Canadian Farm Debt Outstanding by Lenders (percentages)

Year	Chartered Banks	Federal Government Agencies	Provincial Government Agencies	Credit Unions, Insurance, and Loan Co.'s	Private Individuals Supply Companies and others	Total
1972	32.4	28.8	10.1	6.4	22.2	100.0
1973	36.0	27.6	10.4	6.5	19.5	100.0
1974	35.1	27.8	10.8	6.6	19.6	100.0
1975	34.7	27.1	9.9	7.5	20.7	100.0
1976	36.9	26.1	9.6	7.7	19.7	100.0
1977	37.7	25.7	9.5	7.8	19.3	100.0
1978	40.7	24.3	9.0	8.2	17.8	100.0
1979	44.2	22.5	8.1	9.4	15.9	100.0
1980	45.3	21.7	8.6	9.7	14.7	100.0
1981	40.0	21.7	9.8	11.6	16.9	100.0
1982	38.8	21.6	10.4	11.8	17.4	100.0

Source: Statistics Canada. Farm Net Income. Catalogue 21-202. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada

Table 7

Gross Income in Real and Nominal Terms
($ million)

Year	Consumer Price Index (1971=100)	Gross Farm Income (million) Nominal	Real	% Change Nominal	Real
1972	104.8	5394.3	5147.2	—	—
1973	112.7	7737.5	6865.6	43.4	33.4
1974	125.0	9125.7	7300.6	17.9	6.3
1975	138.5	10567.3	7629.8	15.8	4.5
1976	148.9	10531.8	7073.1	(0.3)	(7.3)
1977	160.8	10574.6	6576.2	0.4	(7.1)
1978	175.2	12449.8	7106.1	17.7	8.1
1979	191.2	14592.2	7631.9	17.2	7.4
1980	210.6	15926.5	7562.4	9.1	(0.9)
1981	236.9	19679.2	8307.0	23.6	9.9
1982	262.5	18312.1	6976.0	(6.9)	(16.0)
1983	277.6	19198.2	6915.8	4.8	(8.9)

Source: Statistics Canada. Consumer Prices and Price Indexes. Catalogue 62-010. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Statistics Canada. Farm Net Income. Catalogue 21-202. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Table 8

Net Income in Real and Nominal Terms
($ million)

Year	Consumer Price Index (1971=100)	Net Farm Income (million) Nominal	Real	% Change Nominal	Real
1972	104.8	1629.0	1554.4	—	—
1973	112.7	3168.2	2811.2	94.5	80.9
1974	125.0	3496.4	2797.1	10.6	(0.6)
1975	138.5	4032.4	2911.5	15.3	4.1
1976	148.9	3231.5	2170.2	(19.9)	(25.5)
1977	160.8	2631.3	1636.4	(18.6)	(24.6)
1978	175.2	3283.5	1874.1	24.8	14.5
1979	191.2	3535.9	1849.3	7.7	(47.4)
1980	210.6	3097.2	1470.7	(12.4)	(20.5)
1981	236.9	4684.5	1977.4	51.3	34.5
1982	262.5	3779.0	1439.6	(19.3)	(27.2)
1983	277.6	2868.0	1033.1	(24.1)	(28.3)

Source: Statistics Canada. Consumer Prices and Price Indexes. Catalogue 62-010. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Statistics Canada. Farm Net Income. Catalogue 21-202. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Table 9

Canadian Gross Farm Income and Interest on Indebtedness in Constant Dollars

Year	Consumer Price Index (1971=100)	Interest on Indebtedness (million) Nominal	Real	Gross Farm Income (million) Nominal	Real	Ratio Interest Charges Gross Farm Inco
1972	104.8	323.3	308.5	5394.3	5147.2	0.059
1973	112.7	333.0	295.5	7737.5	6865.6	0.043
1974	125.0	473.2	378.6	9125.7	7300.6	0.051
1975	138.5	544.3	393.0	10,567.3	7629.8	0.051
1976	148.9	675.1	453.4	10,531.8	7073.1	0.064
1977	160.8	726.4	451.7	10,574.6	6576.2	0.068
1978	175.2	920.8	525.6	12,449.8	7106.1	0.073
1979	191.2	1331.6	696.4	14,592.2	7631.9	0.091
1980	210.6	1607.7	763.4	15,926.5	7562.4	0.100
1981	236.9	2270.6	958.5	19,679.2	8307.0	0.115
1982	262.5	2083.5	793.7	18,312.1	6976.0	0.113
1983	277.6	1874.5	675.3	19,198.2	6915.8	0.097

Source: Statistics Canada. Consumer Prices and Price Indexes. Catalogue 62-010. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Statistics Canada. Farm Net Income. Catalogue 21-202. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Table 10

Canadian Net Farm Income and Interest on Indebtedness in Constant Dollars

Year	Consumer Price Index (1971=100)	Interest on Indebtedness (million) Nominal	Real	Net Farm Income (million) Nominal	Real	Ratio Interest Charges to Net Farm Income
1972	104.8	323.3	308.5	1629.0	1554.4	0.20
1973	112.7	333.0	295.5	3168.2	2811.2	0.11
1974	125.0	473.2	378.6	3496.4	2797.1	0.14
1975	138.5	544.3	393.0	4032.4	2911.5	0.13
1976	148.9	675.1	453.4	3231.5	2170.2	0.21
1977	160.8	726.4	451.7	2631.3	1636.4	0.28
1978	175.2	920.8	525.6	3283.5	1874.1	0.28
1979	191.2	1331.6	696.4	3535.9	1849.3	0.38
1980	210.6	1607.7	763.4	3097.2	1470.7	0.52
1981	236.9	2270.6	958.5	4684.5	1977.4	0.49
1982	262.5	2083.5	793.7	3779.0	1439.6	0.55
1983	277.6	1874.5	675.3	2868.0	1033.1	0.65

Source: Statistics Canada. Consumer Prices and Price Indexes. Catalogue 62-010. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Statistics Canada. Farm Net Income. Catalogue 21-202. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

Table 11

Current Values of Farm Capital by Item — Canada
($ millions)

Year	Livestock and Poultry	Land and Buildings	Implements and Machinery	Total Farm Capital Value
1972	3751.2	18348.6	4124.9	26224.7
1973	4907.4	22232.8	4517.8	31658.1
1974	5092.9	29020.9	5705.6	39819.4
1975	4126.8	36640.6	7515.7	48283.1
1976	4453.8	43555.4	9034.2	57043.4
1977	4461.8	49990.1	10082.0	64534.0
1978	6121.3	59287.6	11462.3	76871.2
1979	8838.7	73151.0	13368.9	95358.6
1980	9528.5	92028.4	15489.8	117046.7
1981	9668.0	103275.1	17444.2	130397.2
1982	9552.1	103640.3	18473.9	131666.2
1983	9020.7	99403.7	18903.6	127328.0

Source: Statistics Canada. Farm Net Income. Catalogue 21-202. Ottawa, Ontario: Minister of Supply and Services Canada.

NUMBER OF FARMERS CLASSIFIED BY NET WORTH LEVELS, EQUITY PERCENTAGES AND AVERAGE FARM SALES

	30%		30 - 60%		60 - 80%		80 +		TOTAL	
Net Worth	# of farmers	Ave. Farm Sales	# of farmers	Ave. Farm Sales	# of farmers	Ave. Farm Sales	# of farmers	Av. Farm Sales	# of farmers	Av. Farm Sales
		$		$		$		$		$
Less than $100,000	7,923	103,005	6,866	47,130	5,333	19,267	11,982	10,657	32,104	42,639
$100,000 - $300,000	1,189	206,088	12,372	105,452	16,339	53,456	59,855	24,428	89,755	43,268
$300,000 - $500,000	153	508,529	4,218	195,819	8,979	119,404	36,879	53,625	50,228	78,645
$500,000 +	27	1,570,030	1,710	525,804	9,586	262,369	50,759	135,337	63,083	171,937
TOTAL	9,292	122,340	26,166	147,970	40,237	113,374	159,475	66,250	235,170	85,251

Source: Farm Credit Corporation 1984 Survey Data

Issues to be Considered in Program Development

1. The efficient family farm is a desirable unit of production and should therefore be maintained.

2. Because food was a high priority issue with governments, farmers were given preferential treatment to help the industry become established. Farmers have come to expect preferential treatment.

3. Subsidy programs, particularly those that are widely available, may provide short term relief for those currently borrowing, but the benefits will eventually become capitalized into higher asset prices which will serve as a barrier to entry to new farmers and expanding farmers. Capitalization can be minimized by (a) targetting the program; (b) not tying the program to assets; and (c) having a transitory program rather than a permanent one.

4. Fiscal resources of governments are limited. Accordingly, costs must be considered.

5. Programs which involve the tax system will have a financial impact on the provinces (in addition to direct program cuts), through equalization.

6. Complicated administration can add to costs and make the program difficult to use.

7. Agriculture in Canada features diverse needs among types and sizes of enterprises and among regions. Different programs may be needed for different purposes in different regions.

8. Targetting programs will be difficult. Diverse groups feel deserving of assistance for diverse purposes. Established farmers on well managed farms are beginning to resent the share of resources devoted to those in difficulty.

9. Part-time farming is becoming a more prominent feature in Canadian agriculture.

10. Farmers favour farm ownership. The concepts of renting, leasing and outside equity may not be readily acceptable to the farm community.

11. There should be fair access to programs for all regions.

12. Farming is considered to be a way of life as well as a business. The farm usually involves a farmer's savings, job and home.

APPENDIX 2

Lendors Farm Credit Vehicles

	BofM	RBC	CIBC	BNS	T-D	BofBC	National Bank
Operating Loans	Floating Fixed-1Yr.	Floating	Floating	Floating	Floating	Floating	Floating
Intermediate Loans	Floating Fixed 1-5 yr terms (max. 12 - 15 yrs) Pre-authorized machinery Line. (same terms) Flexible repayment	Floating only Livestock - 4 - 6 yrs Equipment-5 yr Building-10 yrs Additional land - 15 yr terms Flexible repayment	Floating Fixed - 1,3,5 yr terms (Max. 20 yr) Flexible repayment	Floating only (Max. 5 yr terms) Flexible repayment	Floating only (Max. 10 yr terms) Flexible repayment	Fixed floating (terms 1,2,3 yrs) Flexible repayment	Floating Livestock - 1-5 yrs terms machinery - 7 yrs terms (Max. 15 yrs.) (Max. $200m) Leasing - Max. 7 yr Flexible repayment
Long Term Loans	Floating Fixed 1-5 yr term (Max. 25 yrs)	'Roy Farm Mtg' Floating Fixed 1,2,3 yr terms (BFAP-5 yrs) (Max. 25 yrs)	Floating Fixed 1,3,5 yr term (Max. 25 yrs)	Floating Fixed 1-5 yr term (Max. 25 yrs)	'Long Term Farm Loan' Floating Fixed 1,3,5 yr terms (Max. 25 yrs)	Floating Fixed 1,2,3 yr term (Max. 25 yrs)	Floating Fixed 1,2,3 yr term (exception 5 yr) (Max. 25 yrs)

Lendors Farm Credit Services

	BofM	RBC	CIBC	BNS	T-D	BofBC	National Bank
On Line Acct'g System	None	'Farm-Cheque'	None	IST CanFarm (Contracts)	'Farm Record Services'	None	None
Farm Plan Booklets	'Financial Package'	'Farm Plan'	'Commerce Farm Services'	'Sharp Pencil Kit' Farm Plan	'Farm Profit Planner'	Available	Available
Farm Insurance	$600,000/ borrower	$300,000/ borrower	$500,000/ borrower	$500,000/ borrower	$600,000/ borrower	N/A	Mid-Term loans $500,000/borrower
Agrologists	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Market Bulletins	'Farm Outlook Letter'	'Agribusiness Review letter'	(Internally only	Agri-Trends Information Bulletin	'Farm Bulletin'	None	None
Other	Farm Investment Certificates						

Note:

BofM Bank of Montreal
RBC - Royal Bank of Canada
CIBC - Canadian Imperial Bank of Commerce
BNS - Bank of Nova Scotia
T-D - Toronto-Dominion
BofBC Bank of British Columbia

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-156/ 006

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

Défis à relever:
Crédit agricole au Canada

Groupe de travail sur le financement agricole

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

DÉFIS À RELEVER: CRÉDIT AGRICOLE

Table des matières

		Page
Introduction		1
Situation générale du crédit		1 - 3
Utilisation et disponibilité des crédits agricoles		4 - 5
Besoins particuliers de financement dans l'agriculture		6 - 7
Problèmes actuels et potentiels des finances agricoles		7 - 10
Conclusion		11
TABLEAUX		
Tableau 1	Taux d'intérêt réels	12
Tableau 2	Estimation du crédit agricole en circulation, selon le terme - Canada	13
Tableau 3	Taux de croissance du crédit en circulation - Canada	14.
Tableau 4	Estimation du crédit agricole accordé, selon le terme - Canada	15
Tableau 5	Taux de croissance des crédits accordés - Canada	16
Tableau 6	Pourcentage des dettes agricoles en circulation au Canada, selon les prêteurs	17
Tableau 7	Revenu brut en termes réels et nominaux	18
Tableau 8	Revenu net en termes réels et nominaux	19
Tableau 9	Revenu agricole brut au Canada et intérêt sur la dette en dollars constants	20
Tableau 10	Revenu agricole net au Canada et intérêt sur la dette en dollars constants	21
Tableau 11	Valeur courante du capital des exploitations agricoles, par article - Canada	22
Tableau 12	Nombre d'agriculteurs classés par catégorie d'avoir net, de valeur de patrimoine et de ventes agricoles moyennes	23
Annexe 1		
Annexe 2		

INTRODUCTION

Parmi les principaux changements survenus dans l'agriculture canadienne au cours de cette dernière décennie figure l'augmentation de la capitalisation des exploitations agricoles commerciales. Au 31 décembre 1982, on évaluait à 18,8 milliards de dollars le crédit agricole en circulation au Canada, comparativement à 4,8 milliards de dollars à peine 10 ans auparavant. Au cours de cette même période, la valeur du capital est passée de 26 milliards de dollars à 132 milliards de dollars. Face à cette capitalisation importante de l'agriculture, le besoin de crédit agricole à coût abordable et sans interruptions, ainsi que d'instruments de crédit favorisant l'exploitation efficace et le développement de ce domaine, devient évident.

Dans la première partie de cet article, nous examinons la situation générale du crédit au cours de cette dernière décennie. La deuxième partie précise l'utilisation et la disponibilité du crédit agricole depuis 1972, tandis que la troisième partie examine les caractéristiques spéciales de l'agriculture qui posent un défi particulier sur le plan du financement. La dernière partie décrit certains des problèmes de crédit, actuels ou futurs, de l'agriculture au Canada.

Des articles supplémentaires se penchent sur les options que l'on pourrait adopter pour résoudre les problèmes particuliers du financement agricole. L'évaluation de ces options se fait dans le contexte de plusieurs problèmes présentés à l'annexe I.

SITUATION GÉNÉRALE DU CRÉDIT

Au Canada, l'agriculture est un important secteur d'activité utilisant de gros capitaux et faisant appel à des marchés financiers nationaux et internationaux très concurrentiels, où entrent en jeu d'autres utilisateurs et fournisseurs de crédit. Par conséquent, des facteurs extérieurs à l'agriculture ont un effet important sur le coût, les termes et la disponibilité de crédit agricole. Les politiques monétaires et fiscales du gouvernement représentent les principaux facteurs de ce genre.

Vers la fin des années 1960 et au cours des années 1970, à l'instar d'autres pays occidentaux, le Canada a connu une expansion inégalée de sa population active; l'augmentation de l'emploi était donc l'un des objectifs premiers de tous les gouvernements, qui ont par conséquent adopté, en règle générale, des politiques monétaires et fiscales fortement expansionnistes.

Au Canada, l'orientation des politiques fiscales favorisait la mise sur pied de vastes programmes de développement social et économique, auxquels on a délibérément donné de l'ampleur par la suite, ce qui a entraîné des déficits chroniques du secteur public et donc un besoin de capital pour ce secteur. En 1972, si l'on se base sur le bilan des opérations financières, le secteur public (gouvernements et sociétés d'État) était responsable de 48,8% des emprunts nets. Or, dès 1983, la part de ce groupe était passée à 92,0%.

La politique monétaire était, elle aussi, fortement expansionniste sur le plan tant national qu'international. L'augmentation rapide de l'offre de monnaie était accompagnée de taux d'intérêt faibles, tout au moins en termes réels. Jusqu'en 1979, les taux réels étaient inférieurs à la moyenne à long terme de 2%, devenant même négatifs vers le milieu des années 1970. Des politiques fortement expansionnistes avaient créé une spirale inflationniste dont l'effet était de décourager la croissance et les investissements.

Vers la fin des années 1970, la lutte contre l'inflation est devenue une priorité pour les pays occidentaux. Si les contrôles sur les salaires et sur les prix que l'on avait adoptés au Canada semblaient connaître un certain succès, on s'accordait pour dire que toute amélioration à long terme serait fonction d'un changement de la politique macro-économique du gouvernement.

Vers la fin de 1979, la banque centrale des États-Unis (U.S. Federal Reserve) s'est engagée dans la voie d'un contrôle monétaire rigide. La Banque du Canada lui a emboîté le pas et exercé un effet de freinage sur l'économie nationale. Parmi les principaux objectifs de la Banque du Canada figurait également la défense du dollar canadien, qui était en déclin par rapport au dollar américain suite aux sorties de capital vers les marchés financiers américains. Ce resserrement monétaire a entraîné des taux d'intérêt élevés, en termes tant réels que nominaux, ce qui a eu, à son tour, un impact particulièrement brutal sur les entreprises fortement endettées.

De toute évidence, les efforts des gouvernements américain et canadien pour réduire leurs déficits n'ont pas été couronnés de succès. De plus, les banques centrales, pour qui la lutte contre l'inflation prime encore, semblent peu enclines à monétiser la dette. Par conséquent, le fait que le secteur public continue à emprunter des sommes considérables risque de réduire encore les crédits à la disposition des emprunteurs privés et contribue ainsi au maintien des taux d'intérêt au-dessus des niveaux qui règneraient normalement en fonction de la conjoncture économique.

Le tableau 1 indique le taux général de l'inflation (IPC), le taux de prêt privilégié ainsi qu'un indice du taux d'intérêt réel de 1960 à nos jours. On note qu'après une décennie de taux d'intérêt relativement stables (années 1960), les taux d'intérêt en termes réels et nominaux sont devenus de plus en plus variables aux cours des années 1970 et 1980.

Domaine faisant appel à des quantités de crédit à la fois importantes et en pleine croissance, l'agriculture continuera d'être fortement affectée par la volatilité et le coût généralement en hausse du crédit, tout comme elle l'a été jusqu'ici.

UTILISATION ET DISPONIBILITÉ DES CRÉDITS AGRICOLES

Au cours de cette dernière décennie, le crédit agricole en circulation a connu une augmentation spectaculaire. Dans l'ensemble, ce crédit est passé à un niveau quatre fois supérieur, d'environ 5 milliards de dollars en 1972 à plus de 20 milliards de dollars en 1982. C'est le marché à long terme qui a connu l'essor le plus important, ce qui reflète la hausse rapide de la valeur des terres agricoles et des bâtiments. Les crédits à long terme en circulation sont passés de 2,1 milliards de dollars en 1972 à presque 10 milliards de dollars en 1982. Le crédit a court et moyen termes a, lui aussi, augmenté rapidement, passant respectivement de 1,1 milliard de dollars à 5,8 milliards de dollars et de 1,8 milliard de dollars à 4,5 milliards de dollars. Les tableaux 2 et 3 montrent le crédit en circulation selon le terme ainsi que le taux de croissance.

On peut également cerner l'augmentation de l'utilisation de crédit en examinant les montants de crédit effectivement octroyés au cours d'une année donnée. Le crédit total accordé en 1972 était d'environ 3 milliards de dollars, chiffre qui, dès 1981, passait à 10,2 milliards de dollars, donc une augmentation de plus du simple au triple. La diminution du montant accordé en 1982 reflète la conjoncture économique difficile et le souci des fermiers de consolider leurs dettes. Les tableaux 4 et 5 montrent les crédits accordés, selon les termes et le taux de croissance.

Au cours de cette dernière décennie, on a également vu un changement dramatique de la proportion des crédits accordés par les divers fournisseurs de crédit agricole. En 1972, les banques à charte et le gouvernement fédéral avaient des parts importantes et relativement semblables du marché du crédit agricole au Canada (respectivement 32,4 et 28,8%). Les particuliers et les fournisseurs avaient également accordé une quantité considérable de crédit, correspondant à 22,2% du marché. Depuis, cependant, les banques à charte ont joué un rôle nettement plus important dans le domaine du crédit: dès 1982, elles fournissaient 38,8% du crédit agricole au Canada. Ceci était dû essentiellement à la réduction de la part des organismes fédéraux qui, en 1982, ne détenaient plus que 21,6% de la dette agricole. Le

tableau 6 indique le crédit en circulation, selon les prêteurs. Dans l'ensemble, le montant du crédit gouvernemental accordé directement a diminué en passant de 39% du crédit total en circulation en 1972, à 32% en 1982. Cependant, les gouvernements ont également joué un rôle indirect dans l'octroi des crédits, en tant que garant. On estime que les gouvernements ont garanti ~~5% à 6%~~ 10% de crédit supplémentaire en 1972 et 8% en 1982.

Les banques à charte et les autres prêteurs institutionnels ont toujours joué un rôle important dans le domaine du crédit à court terme; leur rôle dans le secteur du crédit à long terme prend plus d'ampleur. En effet, ces prêteurs seront toujours des concurrents actifs dans le domaine du crédit agricole, comme le montre la multitude de modalités et de services de prêt qu'ils ont mis au point. Certains de ces services et modalités sont décrits à l'annexe 2.

Par contre, les fournisseurs viennent d'adopter une attitude plus prudente envers les prêts aux agriculteurs, car la priorité des garanties accordées par les agriculteurs aux banques les inquiète quelque peu.

Notons que les pratiques de prêt des banques et des autres prêteurs ont subi un changement, essentiellement à cause de la décapitalisation de l'actif qui a commencé au début des années 1980.

De toute évidence, les prêteurs sont passés d'une méthode de prêt sur garanties à une méthode de prêt axée sur la capacité de remboursement. Si les garanties ne représentent pas une condition suffisante pour les prêts, elles demeurent cependant une condition nécessaire, l'accent étant mis davantage sur l'évaluation de la valeur réalisable des garanties. Bien que cette mesure ait peut-être réduit la disponibilité de crédit, elle devrait en principe contribuer à empêcher les agriculteurs de s'endetter excessivement.

BESOINS PARTICULIERS DE FINANCEMENT DANS L'AGRICULTURE

Plusieurs facteurs propres au secteur agricole font que ses besoins de crédit diffèrent de ceux d'autres domaines d'activité.

Le principal régime de propriété est celui de la ferme familiale exploitée par le propriétaire; elle requiert un refinancement à chaque génération.

Le revenu net des agriculteurs varie fortement en fonction de plusieurs facteurs, dont la variation du rendement des cultures, la fluctuation des prix des denrées et l'évolution du coût des intrants. Les tableaux 7 et 8 montrent l'évolution du revenu brut et net, en termes réels et nominaux, sur plusieurs années. Cette variation du revenu implique une modification de la capacité de service de la dette, effet dont l'importance a augmenté aux cours de ces dernières années à mesure que s'est accrue la proportion des frais d'intérêt par rapport au revenu agricole. Les tableaux 9 et 10 indiquent les frais d'intérêt en tant que pourcentage du revenu brut et net.

Les exploitations agricoles ont un rapport capital/revenus élevé, et ce essentiellement parce que le gros des biens d'une ferme correspond justement aux biens dont la valeur augmente avec le temps. Les biens des exploitations agricoles, comme les bâtiments et surtout les terres, ne se détériorent ni ne deviennent périmés, sauf à très long terme. Avec le temps, leur valeur augmente à cause de l'inflation générale de la valeur des produits agricoles ainsi que des augmentations de productivité. Le tableau 11 énumère les composantes de l'actif des fermes.

À l'encontre d'autres entreprises ou emplois, l'agriculture représente de plus un style de vie. La ferme d'un agriculteur constitue son emploi, son foyer et ses économies.

Enfin, il y a des facteurs biologiques qui font aussi que l'agriculture soit un domaine sans pareil. La production est saisonnière et imprévisible, vu les caprices de la météo, etc. Par ailleurs, il est impossible de mettre en marche ou d'arrêter

rapidement la production. Le financement de l'agriculture doit tenir compte de ces facteurs.

PROBLÈMES ACTUELS ET POTENTIELS DES FINANCES AGRICOLES

La conjoncture économique actuelle, alliée aux caractéristiques particulières de ce secteur, a entraîné un certain nombre de problèmes, actuels ou potentiels, dans les finances agricoles. Ils ont trait surtout au coût et à la disponibilité de crédit, ainsi qu'à l'instabilité des taux d'intérêt, ou à une combinaison de ces facteurs. Les problèmes sont le plus en évidence chez les agriculteurs fortement endettés. On peut généralement subdiviser ces agriculteurs en trois catégories: agriculteurs en difficulté financière, agriculteurs débutants et agriculteurs dont l'exploitation est en voie d'expansion.

Certains de ces problèmes sont des problèmes à court terme reflétant la conjoncture économique difficile de ces dernières années.

- Le régime principal de propriété est celui de la ferme familiale exploitée par le propriétaire, régime exigeant un refinancement à chaque génération.

- Les revenus agricoles varient fortement suite aux fluctuations des prix des denrées, du rendement des cultures et du prix des intrants, ce qui fait varier également la capacité de service de la dette.

- Les fermes ont un rapport capital/revenus élevé, parce que le gros des biens productifs d'une ferme correspond à ceux dont la valeur augmente dans le temps.

- À l'encontre d'autres entreprises ou emplois, la ferme d'un agriculteur constitue généralement son foyer, son emploi, ses économies et son mode de vie.

- L'avoir des agriculteurs dans leurs propres fermes a diminué; on ne s'attend pas à ce que le rendement sur l'investissement soit

majoré, avant deux ans ou plus, par une quelconque augmentation de valeur des biens immobiliers.

. La capacité financière des agriculteurs pour faire face à ces circonstances varie fortement:

  - la plupart des agriculteurs ont peu de dettes et peuvent en assurer le service sans difficulté
  - certains agriculteurs dont l'avoir est proportionnellement faible ne pourront pas survivre
  - les agriculteurs dont la proportion de l'avoir est moyenne font face à divers degrés de difficulté, en fonction:
    - de leurs aptitudes gestionnelles
    - des caractéristiques des mouvements de trésorerie de l'exploitation (exploitation agricole nouvelle ou bien établie, régime d'offre réglementé ou régime de libre marché, localisation dans la province)
    - de la structure de l'endettement de l'exploitation.

Le tableau 12 est une matrice qui présente le nombre d'agriculteurs dans diverses catégories d'avoir et de valeur nette du patrimoine.

. La fréquence des faillites financières chez les agriculteurs est nettement moins élevée que pour les autres petites entreprises, car elle n'atteint pas un demi de 1 pour cent; cependant, cela représente une augmentation. En moyenne, on estime que les conditions de l'agriculture canadienne en 1985 et 1986 seront à peu près les mêmes qu'en 1984. Toutefois, la situation va s'améliorer dans certaines provinces et devenir moins bonne dans d'autres.

. Un certain nombre d'agriculteurs, dont quelques-uns sont de bons gestionnaires de production, ont accumulé - à cause des taux d'intérêt élevés et du report de pertes successives - un fardeau de dette dont le service ne peut pas être assuré aux taux d'intérêt du marché. Cependant, certains agriculteurs en difficulté se trouvent dans cette situation à cause d'une gestion inadéquate. Bien que des programmes comme le Programme d'aide financière aux exploitations agricoles (PAFEA), géré par la SCAC, et celui des

obligations de petites entreprises (OPE) aient résolu cette question dans une certaine mesure, leur disponibilité limitée a posé des problèmes. En particulier, le PAFEA n'est plus disponible et les avantages ont cessé même pour les premiers participants à ce programme. De plus, les premières OPE offertes viennent maintenant à échéance sans que l'on ait prévu leur renouvellement de quelque manière que ce soit.

- La valeur de l'actif des exploitations agricoles a augmenté très rapidement au cours de cette décennie en passant de 26 milliards de dollars en 1972 à 132 milliards de dollars en 1982, ce qui a entraîné des besoins nettement supérieurs de crédit ainsi que la nécessité d'une gestion améliorée de la part tant de l'agriculteur que du prêteur. Par conséquent, il faut continuer à mettre l'accent sur ces domaines.

En plus de ces problèmes à court terme, le secteur agricole fait face à plusieurs problèmes fondamentaux à long terme. Le service de la dette agricole est rendu plus complexe par le fait que les agriculteurs canadiens doivent rester concurrentiels sur le marché international. Sur ce marché, ils se trouvent désavantagés par rapport à d'autres agriculteurs, particulièrement ceux de la CEE, qui reçoivent des crédits et d'autres subventions.

- Parce que le gros de l'actif des fermes est du type dont la valeur augmente dans le temps, le revenu courant ne suffit généralement pas pour supporter le coût en capital de l'actif à sa valeur marchande. Par conséquent, à moins qu'il n'y ait un avoir substantiel (soit du propriétaire, soit de tiers), ou à moins de disposer de modalités de crédit telles que les paiements soient fonction de l'augmentation de la valeur de l'actif et des revenus, il y a un fort goulot d'étranglement, aux cours des premières années, pour ce qui est des mouvements de trésorerie.

- La variabilité des revenus nets et la fluctuation résultante de la capacité de service de la dette des emprunteurs agricoles pose un problème, particulièrement lorsque le coût de service de la dette est élevé à cause des taux d'intérêt élevés. Un programme

tripartite de stabilisation des revenus agricoles pourrait aider à stabiliser les prix des denrées, tandis qu'une intervention dans le domaine du crédit stabiliserait le coût des intrants.

- Les exigences des prêteurs en matière de garantie font que certains agriculteurs trouvent que la disponibilité de crédit est problématique, même lorsque leur capacité de service de la dette est évidente. Cela s'applique particulièrement aux agriculteurs débutants, aux agriculteurs dont l'avoir est réduit à cause de la dépréciation de leurs actifs ou à cause de pertes encourues suite aux difficultés conjoncturelles actuelles, et aux agriculteurs qui achètent des biens qu'il est difficile de relier à des garanties (par exemple dans le cas des quotas dans certaines provinces).

- Des modalités de prêt permettant d'apparier les termes d'un emprunt à la vie utile du bien en question ne sont pas toujours disponibles, particulièrement en ce qui concerne les prêts à taux fixe sur cinq ans pour l'achat de machines et d'équipement. Les hypothèques immobilières posent également un problème car les hypothèques à taux fixe sur cinq ans représentent le terme le plus long disponible auprès des banques à charte. L'instabilité des taux d'intérêt constitue donc un problème sérieux. La planification financière devient difficile; une décision économique rationnelle devient rapidement illogique lorsque les frais de crédit augmentent.

- Lorsqu'un agriculteur prend sa retraite, son capital financier quitte le secteur agricole. Étant donné qu'il veut assurer la sécurité de sa réserve de retraite et que les périodes de grâce accordées à l'égard des gains en capital, au niveau de la fiscalité, sont courtes, l'agriculteur est rarement disposé à offrir un financement hypothécaire à celui qui achète sa ferme.

Conclusion

À la lumière des questions et des problèmes décrits ici, on voit qu'il faudra relever de nombreux défis dans le domaine des finances agricoles, aux cours des années 1990 et par la suite, et qu'il faudra leur trouver de nouvelles solutions et les évaluer.

Tableau 1

Taux d'intérêt réels
(pourcentages)

Année	Taux d'intérêt nominal	Indice des prix à la consommation (IPC)	Taux d'intérêt réel *
1961	5,6	0,9	4,7
1962	5,7	1,2	4,5
1963	5,8	1,8	4,0
1964	5,8	1,8	4,0
1965	5,8	2,4	3,4
1966	6,0	3,7	2,3
1967	5,4	3,6	1,8
1968	6,9	4,0	2,9
1969	8,0	4,6	3,4
1970	8,1	3,3	4,8
1971	6,5	2,9	3,6
1972	6,0	4,7	1,3
1973	7,7	7,7	0,0
1974	10,8	10,9	-0,1
1975	9,4	10,8	-1,4
1976	10,0	7,5	2,5
1977	8,5	7,9	0,6
1978	9,7	8,8	0,9
1979	12,9	9,2	3,7
1980	14,3	10,2	4,1
1981	19,3	12,5	6,8
1982	15,8	10,8	5,0
1983	11,2	5,8	5,4

* Le "taux d'intérêt réel" total est le taux d'intérêt nominal courant, moins le taux d'inflation courant.

Source: Banque du Canada. Revue de la Banque du Canada. Ottawa, Ontario: Banque du Canada.

Statistique Canada. Prix à la consommation et indices des prix. Numéro 62-010 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnements et Services Canada, mars 1984.

Ministère des Finances. Revue économique. Ottawa, Ontario, avril 1983, tableaux 44 et 96.

Tableau 2

Estimation du crédit agricole en circulation, selon le terme - Canada[1]

Année	Total[1]	À long terme (10 années ou plus)	À moyen terme (de 18 mois à 10 ans)	À court terme (moins de 18 mois)
		(millions de dollars)		
1972	4 980	2 128	1 076	1 776
1973	5 740	2 391	1 503	1 846
1974	6 750	2 773	1 871	2 107
1975	7 962	3 181	2 241	2 540
1976	9 359	3 814	2 797	2 748
1977	10 630	4 436	3 436	2 759
1978	12 151	5 560	3 661	2 931
1979	14 644	7 042	4 409	3 193
1980	16 506	7 876	4 943	3 687
1981	18 417[r]	8 951	5 400[r]	4 066[r]
1982[2]	20 232	9 852	5 826	4 554

1 Le total peut ne pas être exact parce que certaines données ont été arrondies
2 Estimations préliminaires
r Révisé

Source: Agriculture Canada. Analyse du marché: facteurs de production agricole et aspect financiers. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, décembre 1983

Tableau 3

Taux de croissance du crédit en circulation - Canada (pourcentages)

Changement d'une année à l'autre	Total[1]	À long terme (10 années ou plus)	À moyen terme (de 18 mois à 10 ans)	À court terme (moins de 18 mois)
1971-72	7,9	3,2	17,3	8,5
1972-73	15,3	12,4	39,7	3,9
1973-74	17,6	16,0	24,5	14,1
1974-75	18,0	14,7	19,8	20,6
1975-76	17,5	19,9	24,8	8,2
1976-77	13,6	16,3	22,8	0,4
1977-78	14,3	25,3	6,5	6,2
1978-79	20,5	26,7	20,4	8,9
1979-80	12,7	11,8	12,1	15,5
1980-81	11,6	13,6	9,2	10,3
1981-82	9,9	10,1	7,9	12,0

Source: Agriculture Canada. Analyse du marché: facteurs de production et aspects financiers. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, décembre 1983.

Tableau 4

Estimation du crédit agricole accordé, selon le terme - Canada[1]

Année	Total[1]	À long terme (10 années ou plus)	À moyen terme (de 18 mois à 10 ans)	À court terme (moins de 18 mois)
		(millions de dollars)		
1972	2 930	232	605	2 092
1973	3 547	481	728	2 337
1974	4 197	717	800	2 680
1975	5 251	763	1 027	3 461
1976	5 643	852	1 501	3 289
1977	6 333	1 175	1 761	3 398
1978	7 413	1 627	2 013	3 774
1979	8 436	1 942	2 344	4 150
1980	9 055	1 986	2 446	4 623
1981	10 254	2 300	3 235	4 719
1982[2]	10 099	2 311	3 138	4 650

1 Le total peut ne pas être exact parce que certaines données ont été arrondies

2 Estimations préliminaires

Source: Agriculture Canada. Analyse du marché: facteurs de production agricole et aspects financiers. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, décembre 1983.

Tableau 5

Taux de croissance des crédits accordés - Canada
(pourcentages)

Changement d'une année à l'autre	Total[1]	À long terme (10 années ou plus)	À moyen terme (de 18 mois à 10 ans)	À court terme (moins de 18 mois)
1971-72	13,2	12,6	44,7	6,5
1972-73	21,1	107,3	20,3	11,7
1973-74	18,3	49,1	9,9	14,7
1974-75	25,1	6,4	28,4	29,1
1975-76	7,5	11,7	46,2	-5,0
1976-77	12,2	37,9	17,3	3,3
1977-78	17,1	38,5	14,3	11,1
1978-79	13,8	19,4	16,4	10,0
1979-80	7,3	2,3	4,4	11,4
1980-81	13,2	15,8	32,3	2,1
1981-82	-1,5	0,5	-3,0	-1,5

Source: Agriculture Canada. Analyse du marché: facteurs de production agricole et aspects financiers. Ottawa, Ontario: Agriculture Canada, décembre 1983.

Table 5

Pourcentage des dettes agricoles en circulation au Canada, selon les prêteurs (pourcentages)

Année	Banques à charte	Organismes fédéraux	Organismes provinciaux	Credit unions, compagnies d'assurance et de prêt	Particuliers, fournisseurs et autres	Total
1972	32,4	28,8	10,1	6,4	22,2	100,0
1973	36,0	27,6	10,4	6,5	19,5	100,0
1974	35,1	27,8	10,8	6,6	19,6	100,0
1975	34,7	27,1	9,9	7,5	20,7	100,0
1976	36,9	26,1	9,6	7,7	19,7	100,0
1977	37,7	25,7	9,5	7,8	19,3	100,0
1978	40,7	24,3	9,0	8,2	17,8	100,0
1979	44,2	22,5	8,1	9,4	15,9	100,0
1980	45,3	21,7	8,6	9,7	14,7	100,0
1981	40,0	21,7	9,8	11,6	16,9	100,0
1982	38,8	21,6	10,4	11,8	17,4	100.0

Source: Statistique Canada. Revenu net agricole. N° 21-202 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Tableau 7

Revenu brut en termes réels et nominaux (en millions de dollars)

Année	Indice des prix à la consommation (1971 = 100)	Revenu agricole brut (millions) Nominal	Réel	% changement Nominal	Réel
1972	104,8	5 394,3	5 147,2	--	--
1973	112,7	7 737,5	6 865,6	43,4	33,4
1974	125,0	9 125,7	7 300,6	17,9	6,3
1975	138,5	10 567,3	7 629,8	15,8	4,5
1976	148,9	10 531,8	7 073,1	(0,3)	(7,3)
1977	160,8	10 574,6	6 576,2	0,4	(7,1)
1978	175,2	12 449,8	7 106,1	17,7	8,1
1979	191,2	14 592,2	7 631,9	17,2	7,4
1980	210,6	15 926,5	7 562,4	9,1	(0,9)
1981	236,9	19 679,2	8 307,0	23,6	9,9
1982	262,5	18 312,1	6 976,0	(6,9)	(16,0)
1983	277,6	19 198,2	6 915,8	4,8	(8,9)

Source: Statistique Canada. Prix à la consommation et indices des prix. N° 62-010 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Statistique Canada. Revenu net agricole. N° 21-202 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Tableau 8

Revenu net en termes réels et nominaux (en millions de dollars)

Année	Indice des prix à la consommation	Revenu agricole net (millions)		changement en pourcentage	
	(1971 = 100)	Nominal	Réel	Nominal	Réel
1972	104,8	1 629,0	1 554,4	--	--
1973	112,7	3 168,2	2 811,2	94,5	80,9
1974	125,0	3 496,4	2 797,1	10,6	(0,6)
1975	138,5	4 032,4	2 911,5	15,3	4,1
1976	148,9	3 231,5	2 170,2	(19,9)	(25,5)
1977	160,8	2 631,3	1 636,4	(18,6)	(24,6)
1978	175,2	3 283,5	1 874,1	24,8	14,5
1979	191,2	3 535,9	1 849,3	7,7	(47,4)
1980	210,6	3 097,2	1 470,7	(12,4)	(20,5)
1981	236,9	4 684,5	1 977,4	51,3	34,5
1982	262,5	3 779,0	1 439,6	(19,3)	(27,2)
1983	277,6	2 868,0	1 033,1	(24,1)	(28,3)

Source: Statistique Canada. Prix à la consommation et indices des prix. N° 62-010 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Statistique Canada. Revenu net agricole. N° 21-202 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Tableau 9

Revenu agricole brut au Canada et intérêt sur la dette en dollars constants

Année	Indice des prix à la consommation (1971 = 100)	Intérêt sur la dette (millions)		Revenu agricole brut (millions)		Rapport entre les frais d'intérêt et le revenu agricole brut
		Nominal	Réel	Nominal	Réel	
1972	104,8	323,3	308,5	5 394,3	5 147,2	0,059
1973	112,7	333,0	295,5	7 737,5	6 865,6	0,043
1974	125,0	473,2	378,6	9 125,7	7 300,6	0,051
1975	138,5	544,3	393,0	10 567,3	7 629,8	0,051
1976	148,9	675,1	453,4	10 531,8	7 073,1	0,064
1977	160,8	726,4	451,7	10 574,6	6 576,2	0,068
1978	175,2	920,8	525,6	12 449,8	7 106,1	0,073
1979	191,2	1 331,6	696,4	14 592,2	7 631,9	0,091
1980	210,6	1 607,7	763,4	15,926,5	7 562,4	0,100
1981	236,9	2 270,6	958,5	19 679,2	8 307,0	0,115
1982	262,5	2 083,5	793,7	18 312,1	6 976,0	0,113
1983	277,6	1 874,5	675,3	19 198,2	6 915,8	0,097

Source: Statistique Canada. Prix à la consommation et indices des prix. N° 62-010 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Statistique Canada. Revenu net agricole. N° 21-202 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Tableau 10

Revenu agricole net au Canada et intérêt sur la dette en dollars constants

Année	Indice des prix à la consommation (1971 = 100)	Intérêt sur la dette (millions)		Revenu agricole net (millions)		Rapport entre les frais d'intérêt et le revenu agricole net
		Nominal	Réel	Nominal	Réel	
1972	104,8	323,3	308,5	1 629,0	1 554,4	0,20
1973	112,7	333,0	295,5	3 168,2	2 811,2	0,11
1974	125,0	473,2	378,6	3 496,4	2 797,1	0,14
1975	138,5	544,3	393,0	4 032,4	2 911,5	0,13
1976	148,9	675,1	453,4	3 231,5	2 170,2	0,21
1977	160,8	726,4	451,7	2 631,3	1 636,4	0,28
1978	175,2	920,8	525,6	3 283,5	1 874,1	0,28
1979	191,2	1 331,6	696,4	3 535,9	1 849,3	0,38
1980	210,6	1 607,7	763,4	3,097,2	1 470,7	0,52
1981	236,9	2 270,6	958,5	4 684,5	1 977,4	0,49
1982	262,5	2 083,5	793,7	3 779,0	1 439,6	0,55
1983	277,6	1 874,5	675,3	2 868,0	1 033,1	0,65

Source: Statistique Canada. Prix à la consommation et indices des prix. N° 62-010 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Statistique Canada. Revenu net agricole. N° 21-202 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Tableau 11

Valeur courante du capital des exploitations agricoles, par article - Canada (en millions de dollars)

Année	Bétail et volaille	Terrains et bâtiments	Outils et machines	Valeur totale du capital agricole
1972	3 751,2	18 348,6	4 124,9	26 224,7
1973	4 907,4	22 232,8	4 517,8	31 658,1
1974	5 092,9	29 020,9	5 705,6	39 819,4
1975	4 126,8	36 640,6	7 515,7	48 283,1
1976	4 453,8	43 555,4	9 034,2	57 043,4
1977	4 461,8	49 990,1	10 082,0	64 534,0
1978	6 121,3	59 287,6	11 462,3	76 871,2
1979	8 838,7	73 151,0	13 368,9	95 358,6
1980	9 528,5	92 028,4	15 489,8	117 046,7
1981	9 668,0	103 275,1	17 444,2	130 397,2
1982	9 552,1	103 640,3	18 473,9	131 666,2
1983	9 020,7	99 403,7	18 903,6	127 328,0

Source: Statistique Canada. Revenue net agricole. N° 21-202 au catalogue. Ottawa, Ontario: Approvisionnement et Services Canada.

Tableau 12

NOMBRE D'AGRICULTEURS CLASSÉS PAR CATÉGORIE D'AVOIR NET, DE VALEUR DE PATRIMOINE ET DE VENTES AGRICOLES MOYENNES

Avoir net	30%		30 - 60%		60 - 80%		80 +		TOTAL	
	Nbe agri-culteurs	Ventes agri. moy.	Nbe agri-culteurs	Ventes agr. moy.	Nbe agri-culteurs	Ventes agri. moy.	Nbe agri-culteurs	Ventes agri. moy.	Nbe agri-culteurs	Vent agri moy.
		$		$		$		$		$
1 000 000 $	7 923	103 005	6 866	47 130	5 333	19 267	11 982	10 657	32 104	42
100 000 $ - 300 000 $	1 189	206 088	12 372	105 452	16 339	53 456	59 855	24 428	89 755	43
300 000 $ - 500 000 $	153	508 529	4 218	195 819	8 979	119 404	36 879	53 625	50 228	78
500 000 $ +	27	1 570 030	1 710	525 804	9 586	262 369	50 759	135 337	63 083	171
TOTAL	9 292	122 340	26 166	147 970	40 237	113 374	159 475	66 250	235 170	85

Source: Sondage 1984 de la Société de crédit agricole

Annexe I

Points dont on doit tenir compte lors de l'élaboration des programmes.

1. Une exploitation agricole familiale efficace est une unité productrice de valeur qui devrait donc être maintenue.

2. Étant donné que la question de l'alimentation était prioritaire pour le gouvernement, les agriculteurs se sont vus accorder un traitement privilégié pour permettre à ce secteur de bien se développer. Aujourd'hui, cependant, les agriculteurs s'attendent à ce traitement privilégié.

3. Les programmes de subvention, particulièrement ceux facilement disponibles, soulagent peut-être, à court terme, ceux qui empruntent actuellement, mais leurs avantages seront éventuellement capitalisés par une hausse des prix de leurs biens, capitalisation qui fera fonction de barrière s'opposant à l'entrée de nouveaux agriculteurs ainsi qu'à l'expansion des exploitations. On peut minimiser la capitalisation (a) en définissant les cibles du programme; (b) en ne rattachant pas le programme aux biens; (c) en adoptant un programme temporaire plutôt que permanent.

4. Les ressources fiscales des gouvernements sont limitées; par conséquent, on doit tenir compte des coûts.

5. Les programmes qui mettent en jeu le système fiscal auront des répercussions financières sur les provinces (en plus des coupures directes des programmes), par le biais des paiements de péréquation.

6. Une administration complexe risque d'augmenter les coûts et de rendre difficile l'utilisation du programme.

7. Au Canada, l'agriculture a des besoins fort divers selon le type et la taille des entreprises et selon les régions. Des programmes différents seront peut-être nécessaires à des fins différentes dans diverses régions.

8. La définition des cibles ou la canalisation des programmes sera difficile. Divers groupes pensent mériter de l'aide à diverses fins. Les agriculteurs solidement établis avec des exploitations bien gérées commencent à mal accepter la part importante de ressources consacrées à ceux en difficulté.

9. L'agriculture à mi-temps commence à jouer un rôle plus important dans ce secteur, au Canada.

10. Les agriculteurs préfèrent être propriétaires de leurs exploitations. Il semblerait que l'idée de louer la ferme ou de la prendre à bail, ou qu'il y ait un co-propriétaire externe, ne soit pas facilement acceptable par les agriculteurs.

11. Toutes les régions doivent avoir la même facilité d'accès aux programmes.

12. On considère que l'agriculture représente un mode de vie aussi bien qu'une entreprise. L'exploitation agricole représente généralement, pour l'agriculteur, ses économies, son emploi et son foyer.

Annexe 2

Modalités de crédit agricole offertes par les prêteurs

	BdeM	BRC	BCIC	BNE	T-D	BdeCB	Banque nationale
Prêts d'exploitation	Flottant (fixe - 1 an)	Flottant	Flottant	Flottant	Flottant	Flottant	Flottant
Prêts à moyen terme	Flottant Fixe Termes 1-5 ans (maximum 12-15 ans) Ligne pré-autorisée pour les machines (mêmes termes) Remboursement souple	Flottant seulement Bétail - 4-6 ans Équipement-5 ans Bâtiments-10 ans Terres supplémentaires-15 ans Remboursement souple	Flottant Fixe - termes 1,3,5 ans (Max. 20 ans) Remboursement souple	Flottant seulement (Terme max. 5 ans) Remboursement souple	Flottant seulement (Terme max. 10 ans) Remboursement souple	Fixe Flottant (Termes 1,2,3, ans) Remboursement souple	Flottant Bétail - Termes 1-5 ans Machines - 7 ans (max. 15 ans) (max. 200$M) Location-bail - max. 7 ans Remboursement souple
Prêts à long terme	Flottant Fixe Termes 1-5 ans (Max. 25 ans)	"Hypothèque agriroyale" Flottant Fixe Termes 1,2,3 ans (BFAP - 5 ans) (Max. 25 ans)	Flottant Fixe Termes 1,3,5 ans (Max. 25 ans)	Flottant Fixe Termes 1-5 ans (Max. 25 ans)	"Prêt agricole à long terme" Flottant Fixe Termes 1,3,5 ans (Max. 25 ans)	Flottant Fixe Termes 1,2,3 ans (Max. 25 ans)	Flottant Fixe Termes 1,2,3 ans (exceptionnellement 5 ans) (Max. 25 ans)

Services de crédit agricole des prêteurs

	BdeM	BRC	BCIC	BNE	T-D	BdeCB	Banque nationale
Système comptable branché en direct	Aucun	"Agricompte"	Aucun	IST CanFarm (contrats)	"Services des dossiers agricoles"	Aucun	Aucun
Brochures sur le régime de financement agricole	"Financial package"	"Agriplan"	"Services agricoles Commerce"	"Agro-Services"	"Guide de gestion agricole"	Disponible	Disponible
Assurance agricole	600 000 $/ emprunteur	300 000 $/ emprunteur	500 000 $/ emprunteur	500 000 $/ emprunteur	600 000 $/ emprunteur	S/O	Prêt à moyen terme 500 000 $/ emprunteur
Agrologistes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Bulletins sur le marché	"Farm Outlook Letter"	"Bulletin agriroyal"	(Interne seulement)	Bulletin sur les marchés agricoles	"Farm Bulletin"	Aucun	Aucun
Autres	Certificats d'investissements agricoles						

Remarque:

BdeM - Banque de Montréal
BRC - Banque Royale du Canada
BCIC - Banque canadienne impériale de commerce
BNE - Banque de Nouvelle-Écosse
T-D - Toronto-Dominion
BdeCB - Banque de Colombie-Britannique

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-156/007

Government Publications

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT

Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit

Task Force on Agricultural Finance



Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

TABLE OF CONTENTS

	Page
Interest Subsidies	1
Agribonds (Conceptual Issues)	5
An Agribond Program (Operational Considerations)	11
Indexed Loans	22
Registered Farm Ownership Investment Fund	30
Guaranteed Privately Financed Transactions	36
Farmers' Bank Proposal	40
Guaranteed Intermediate-Term Loans at Fixed Rates	47

INTEREST SUBSIDIES

The Concept

One method of reducing the interest cost of credit is to provide a direct interest rebate or subsidy to the borrower. Such a subsidy could be a fixed rate, such as 4 percentage points or a reduction in a farmer's weighted average cost of capital to a fixed percentage or tied to a floating rate like the chartered banks' prime rate. As well, the interest subsidy could be targeted to a particular type of farmer, for example beginning farmers or farmers in financial difficulty, or for a particular purpose such as debt consolidation or purchasing land. The subsidy could be paid by the government(s) to the lender who would pass it on to the borrower or it could be paid by the government(s) directly to the borrower.

The concept of interest subsidies has been and continues to be used by the federal and provincial governments to achieve specific goals.

Impact of Interest Subsidies

Advantages

- provides lower interest rates to farmers
- possible to target the benefit to specific borrowers or for particular purposes
- costs to governments would be clearly indicated
- costs could be shared between the federal and provincial governments
- subsidies could be directed through one or several lending institutions
- subsidies could replace some existing programs thereby reducing the net cost to governments
- would not require setting up another system for a new instrument
- all benefits are received by farmers which may not be the case with tax mechanisms attempting to achieve the same benefit.

Disadvantages

- subsidies could be capitalized into assets unless they were targeted to a specific clientele
- subsidies would involve direct expenditures by governments as opposed to foregone revenue through tax expenditures
- no control over interest rates that lenders may charge and, therefore, some of the benefit may go to the lender
- could put pressures on governments for a similar program for other sectors.

Implementation

A program of interest rebates or subsidies could be implemented jointly by the federal and provincial governments on a cost-sharing basis. The interest subsidy could be directed exclusively through government lending institutions or through commercial lending institutions or even private individuals or could be paid as a cash rebate directly to farmers.

Depending on the availability of funds and the needs of the farm sector, interest subsidies could be targeted to specific groups of farmers or for specific purposes.

It would be beneficial to establish a monitoring system to ensure that funds subsidized by a particular province are loaned to farmers within that province and to the targeted group of farmers.

Program Cost

The program cost would depend on the market interest rates, the level to which interest rates are reduced, the degree to which the program is targeted and the duration of the program. On $1 billion, a 4 percentage point rebate would cost $40 million annually.

Possible Alternative

One possible alternative program design which would be less costly to the government could be based on the concept of delaying a portion of each annual instalment with the government covering the costs of carrying the delayed instalment. This option is explained by way of an example.

Loan Amount	= $100,000
Market Interest Rate	= 14%
Term	= 5 years
Amortization Period	= 20 years
Annual Instalment	= $15,526.89
Annual Instalment @ 10%	= $11,947.02

- Under this proposal, an interest rate of 10% would be charged which would result in an annual instalment deficiency of $3,579.87.

- Over 5 years, this would total $17,899.35.

- At end of year 5, remaining principal would be $89,587.82.

- If the total delayed payment plus remaining principal were reamortized, the total loan would be $107,487.12.

- The $107,487.12 could be reamortized over another 20 years. Assuming an interest rate of 14%, the instalment would be $16,689.41.

- The cost of carrying $3,579.87 per year over 5 years would be about $6,000 which would be paid by the government.

Such a program of rebates has the following advantages in addition to those previously mentioned:

(1) provides farmers with low interest rate money for 5 years at minimal cost to the government

(2) the farmer pays for the major benefit received

(3) concept could be easily implemented

(4) any capitalization in values is balanced off with increase in debt.

Disadvantages are:

(1) security may be a concern of certain lenders.

(2) legislation is required to implement such a program.

Program Cost

On loans of $1 billion, the average annual cost would be $11.6 million.

AGRIBONDS (Conceptual Issues)

Background

Many farmers and farm organizations believe that agribonds are the solution to many of the financial problems faced by farmers today. Although the concept is not new, it was reintroduced to policy makers by the Ontario Ministry of Agriculture at Brudenell in 1983. With the persistence of farm financial difficulties in 1984, it was again introduced by the Ontario Ministry of Agriculture at the July Federal/Provincial meeting of Agriculture Ministers in Winnipeg. The present Federal/Provincial Task Force on farm credit was established as a result of those discussions.

The Concept

The agribond concept as it is currently defined by the farming, business, academic, and government communities is: a financial instrument by which the farm sector can obtain loan funds at interest rates below conventional market rates through a tax benefit to investors on interest income. The concept is based on the premise that investors would be willing to lend money at below market rates providing that the after-tax return is greater than or equal to the rate of return on a conventional instrument. The tax benefit could be structured as either a tax exemption or through a dividend tax credit. The program could be made available to all or targeted to a specific clientele.

The concept is similar in certain respects to the Small Business Bond program. It differs in that the Small Business Bonds provide tax exemptions to lenders such as chartered banks rather than individual investors as is proposed through agribonds. Similar tax exempt instruments are used in the U.S. with a high degree of success. However, controls have been put in place to monitor the program in order to minimize distortions created and program abuse.

Impact of the Agribond Concept

Advantages

- provides lower interest rates to farmers
- possible to target the benefit to specific farmer borrowers
- costs could be shared between the federal and provincial governments through the tax system
- new monies could be attracted into agriculture allowing Canadian farmers sufficient access to another source of debt capital
- could lead to competition in the farm credit markets and encourage lower interest rates and better service
- in periods of high interest rates, the agribond proposal will attract reasonably priced long-term credit
- the program would not totally insulate farmers from changes in the Canadian economy
- governments could assist farmers without excessive direct expenditures of limited funds
- retiring farmers could invest their capital earnings directly into agriculture
- a secondary market could be developed to maintain investor liquidity
- would appeal to large and small investors.

Disadvantages

- the tax system is already complex
- difficult to estimate the exact cost through foregone revenue (tax expenditures)
- lower interest rates could be capitalized into farm assets
- diverting funds into agriculture through tax incentives could reduce the supply of funds to other sectors thereby increasing the cost of borrowing for others
- could put pressure on governments for a similar program for other sectors
- investors could receive as much or more of the benefit than is received by farmers as evidenced in the U.S. system
- there could be a distortion among financial intermediaries because different financial institutions have different scopes of operation

- secondary trading of an agribond instrument could add administrative complexity and costs
- as interest rates fall, the benefit of a tax exempt bond becomes limited
- tax abuse could be significant unless the interest cost on funds borrowed by investors to invest in agribonds were not deductible
- if agribonds were successful, it could be difficult to limit the issue and use of the bonds
- initial start-up costs due to promotion and monitoring costs could be high relative to sales levels
- may encourage unnecessary use of debt capital rather than equity capital by the farm sector, increasing the vulnerability of the farm sector to the several risks already faced
- international ramifications if all farmers received the benefit of lower interest rates
- extremely costly if existing levels of credit are refinanced.

Alternative Methods of Implementation

Most agribond proposals can be differentiated by their delivery mechanism through either a tax exemption or a tax credit scheme.

1. The Tax Exemption Scheme

The amount of funds that could be raised through a tax exempt agribond scheme would be dependent upon the marginal tax rates of investors. In comparing the relative attractiveness of a guaranteed investment certificate (G.I.C.) with an agribond, it appears that an agribond would be advantageous to an investor with a marginal tax rate of over 40 per cent (Table 1). To the individual in the 50% tax bracket, the agribond yields a far greater net benefit than may be necessary to induce him to invest in the program resulting in excess tax give-away reducing the efficiency of the program. At tax rates of 20% and 30%, investors may insist on a premium before they would invest in agribonds as higher yields could be obtained through traditional instruments.

Table 1 - COMPARISON OF THE AFTER-TAX INCOME FROM G.I.C. AND AGRIBOND

		Marginal Tax Rate			
		20%	30%	40%	50%
Assumption: G.I.C.	G.I.C. $10,000 @ 16%				
	Interest Income ($)	1,600	1,600	1,600	1,600
	Income Tax ($)	(320)	(480)	(640)	(800)
	After-Tax Income ($)	1,280	1,120	960	800
Assumption: Agribond	Agribond $10,000 @ 10%				
	Interest Income ($)	1,000	1,000	1,000	1,000
	Income Tax ($)	—	--	--	—
	After-Tax Income ($)	1,000	1,000	1,000	1,000

Source: Ontario Federation of Agriculture, Agribonds - Presentation to the Hon. Eugene Whelan, Minister of Agriculture, Oct. 15, 1982, p. 13.

However, if the investor borrowed funds to acquire an agribond such as could occur with financial institutions and certain high income taxpayers, the analysis would be very different.

2. The Tax Credit Scheme

The tax credit scheme is similar to that currently in use for the dividend tax credit. The example in Table 2 compares the after-tax value of an agribond program using a tax credit scheme to that currently in use for the dividend tax credit.

Table 2 - AFTER-TAX INCOME FROM AN AGRIBOND WITH A TAX CREDIT SCHEME

		Marginal Tax Rate			
		20%	30%	40%	50%
Assumption:	G.I.C. $10,000 @ 16% Agribond $10,000 @ 10.67%				
Agribond	Interest Income ($)	1,067	1,067	1,067	1,067
	Grossed up by 50% ($)	1,600	1,600	1,600	1,600
	Tax ($)	(320)	(480)	(640)	(800)
	Agribond Tax Credit ($) (50% of interest income)	533	533	533	533
	After-Tax Income ($)	1,280	1,120	960	800

Source: Ontario Federation of Agriculture, Agribonds - Presentation to the Hon. Eugene Whelan, Minister of Agriculture, Oct. 15, 1982, p. 14.

The tax credit scheme would appeal to investors in a wide range of tax brackets as the after-tax income is similar to purchasing GICs for all income tax brackets. As a result, a larger source of funds could be tapped if necessary to finance the farm sector. If there was secondary trading of such instruments, additional complexity and costs could result.

Agribond Cost

- The cost of the program would fluctuate with changes in interest rates and would depend on the marginal tax rate of the investor as well as the borrower.

- Based on calculations completed by the Ontario Federation of Agriculture, with market cost of funds at 16%, a 30% marginal tax rate of the depositor and the borrower, the costs on a hypothetical $1 billion of lending under the program would be nearly $40 million annually. If there was a 1:2 sharing of costs, $13 million would be the responsibility of the provincial governments and $26 million the federal government. At costs of funds below 16%, the cost to the government would decrease.

- The costs to the provincial governments would depend on the amount of agribond credit outstanding in that province.

- Difficult to know what take-up will be ($1 billion could be high or low).

Implementation

- A tax-exempt agribond could be implemented by the Government of Canada and provincial governments with amendments to the Income Tax Act and the creation of an appropriate administrative structure.

- Agribonds could be offered to the public through approved agents such as FCC, provincial lending agencies, banks and near banks, or large amounts (i.e. $50 million) could be marketed by investment dealers to obtain the benefits of economics of scale.

- The sales agent would receive an administrative fee which would be covered by an operating margin added to the cost of funds.

- Various denominations could be sold for specific terms (i.e. 5 or 10 years).

- Different term loans could be targeted for different purposes (i.e. 5-year loans for debt consolidation and equipment and 10-year loans for land and buildings).

- If there was a need to specifically target agribonds, a single agency administrator such as the Farm Credit Corporation would have positive benefits for supervision, administrative costs and control and general monitoring of the program.

Other Considerations

- Should the farmer's interest expense be tax deductible?

- If it is decided that interest rate benefits should not fall below 10% for example, could the agribond be used to reduce the average cost of institutional funds to provide a 10% lending rate?

- If the agribonds are made available to all lenders, what impact will this have on coordinating various lending programs?

- Should agribonds be used as a source of financing only when interest rates are above 10 or 12%, for example?

- Should the total amount extended under the program be restricted, i.e. $1 billion?

- Should the maximum assistance to an individual farmer be limited to an amount such as $200,000?

- Should the farm borrower after receiving the benefit of a five- or ten-year term loan be required to graduate to credit at commercial rates?

AN AGRIBOND PROGRAM (Operational Considerations)

Introduction

This section has been organized to facilitate consideration of options for an Agribond program, in terms of financial problems, funding mechanisms and administration alternatives, preparatory to the design of a program for implementation.

Concept

The agribond concept is to provide reduced cost loans to the farmer by

- offering tax concessions to those buying the bond
- other interest rate subsidies on farm loans.

Application

The form, scope and duration of an Agribond program depends on

(A) the problem and clientele
- for example,
  (1) reasonable long-term credit for beginning farmers
  (2) refinancing for farmers in financial difficulty
  (3) development incentives for low equity farmers
  (4) reasonable long-term credit for all farmers.

(B) the funding mechanisms and beneficiaries
- for example,
  (1) a special bond to which a direct subsidy applies
  (2) instruments offering tax exemptions or credits on earned income to
      - all investors, or
      - farmer investors only
  (3) instruments offering tax exemption/credits on capital gains realized by retiring farmers.

(C) program administration by
  (1) the Farm Credit Corporation (FCC)
  (2) commercial lending institutions
  (3) federal and provincial lending agencies.

The implications of these options are outlined below following consideration of Principles which might guide the program decisions.

Principles

The program choices should depend, inter alia, on:

(a) maximizing the benefits in terms of reducing farm finance problems
(b) minimizing the capitalization of farmer benefits into asset values
(c) recognizing the priorities imposed by fiscal constraints on program costs
(d) reliance on the private sector for those services which it can provide more economically
(e) administrative simplicity
(f) inter-jurisdictional equity and efficiency in the sharing of costs and benefits.

Problem and Clientele

1. Reasonable long-term credit for beginning farmers

Scope of problem

Normally some 16,000 to 20, 000 persons start farm businesses each year in Canada: about one-half are under 35 years old. Of these 8,000 to 10,000 young beginning farmers, many are hobby farmers, or have operations too small to be considered viable, or have a total net worth too high to need government assistance.

A rough measure is given by 1981 Census estimates of those under 35 years old, who were farming in 1981 but not in 1976, and who had sales of $25,000 and over: these totalled 11,565, of which 3,790 had sales of $75,000 and over, for an average of 2,300 and 760 farmers per year, respectively.

Existing programs

Under existing FCC and provincial programs about 2,500 to 3,500 beginning farmers are taken on each year and, although the coverage varies considerably from one province to another, it appears that a high proportion of eligible new farmers already benefit.

Potential benefits

An Agribond program could

- increase the amount of reasonable cost longer-term credit per eligible farmer, thus increasing the success rate among such farmers

- reduce the cost of loans to eligible farmers thus increasing their prospects of success

Duration

Beneficiaries would be "graduated" out of the program, becoming fully commercial operators, over a five to ten year time frame, thus permitting new entrants to be serviced.

2. Farmers in financial difficulty

Scope of problem

In January 1984, 73 per cent of Canadian farm businesses had over 75 per cent equity. Only 9 per cent had less than 50 per cent equity, and this number potentially in financial difficulty included about 3 per cent of all farmers with equity less than 25 per cent (who were probably in non-recoverable situations), as well as others with independent income sources sufficient to service their farm debt.

Existing programs

FCC/provincial programs are refinancing some 3,000 to 4,000 farms each year, and another 1,961 farms have been refinanced under the SBB program since its inception (2 1/2 years approximately).

Potential benefits

An Agribond program could

- increase the number of farmers in difficulty benefiting from refinancing, thus reducing the chances of financial failure
- reduce the cost of loans for refinancing to eligible farmers, thus increasing their survival prospects

Duration

Depending on the timing of the recovery of agricultural markets, program beneficiaries could be expected to graduate out of such special assistance within three to five years, permitting the program to be phased out in that period.

3. Development incentives for mid-equity farms

Scope of problem

Many farms lack the necessary financing to achieve the minimum size required for commercial viability. This threshold varies by type of farm, being much higher for cash crop or dairy farms than for hog farms, and it depends also on whether the farm is operated part-time or is the principal source of income for the operator. Estimates based on FCC survey data suggest that some 18 per cent of farms had equity/asset ratios in the 50-75 per cent range, but further research is required to determine the composition of this group.

Existing programs

Several existing federal and provincial credit programs, and to an extent, regional development programs, partially address the objectives of helping to transform potentially viable farms into fully viable operations. However, funding available for these purposes has been reduced in recent years as loan repayment arrears and the funding of special programs have resulted in reallocations towards debt refinancing assistance.

Potential benefits

An Agribond program could

- help encourage the development of potentially viable farm operations and the economic recovery of the sector by increasing the available funding for such purposes.

Duration

Beneficiaries would be "graduated" out of the program, becoming fully commercial operators, over a five to ten year period, thus permitting other producers to be assisted.

4. Reasonable long-term credit for all farmers

Scope of problem

Apart from government programs and mortgages provided by individuals, there is virtually no true long-term credit available for farmers, since interest rate terms for periods longer than five years are not provided by commercial lenders. In principle all farmers could benefit from loans for terms which match the pay-back period on their investments. By limiting the purpose of such loans to the financing of new productive investment (i.e., excluding real estate, quotas, used machinery and equipment, and livestock purchases) the budgetary costs could be reduced and the focus on economic recovery and growth could be maximized.

Existing programs

Several provincial programs provide long-term credit tc encourage the development of certain types of enterprise and of beginning farmers, and the FCC, by providing credit for potentially viable farms which cannot get commercial credit, focuses largely on the latter, as well as farmers in financial difficulty. The cost of a one per cent write-down in interest rates on all government farm credit outstanding in 1982 would have amounted to $65M.

Potential benefits

An Agribond program could

- increase the supply of true long-term credit and thus help properly capitalize the farm sector
- offered as a guarantee on commercial credit with subsidization to achieve concessionary rates, it could serve to develop the private credit market.

Fund Sources and Beneficiaries

Direct subsidy programs

The program could be financed by bonds floated on financial markets, with a subsidy out of budgetary appropriations, to provide low cost loans up to an established annual limit.

advantages

- administrative simplicity
- transparency (program costs readily apparent)
- less cost per dollar of loan
- targetting of assistance facilitated

disadvantages

- do not permit complementary objectives associated with tax expenditures to be pursued.

Tax expenditure versions

Bonds would be sold up to an established annual limit offering interest rates below market levels, but with tax concessions which make the post-tax return attractive, and for periods which facilitated the matching of investment and loan funds. Eligibility criteria and limits would depend on tax concession objectives.

Advantages

- permit complementary objectives to be pursued: for example, Agribonds funded through tax concessions on capital gains realized by retiring farmers could serve objectives respecting the incomes of those individuals and respecting the retention of capital in agriculture.

Disadvantages

- administratively more complex
- less transparent
- costs per dollar of loans higher (but see Advantages, above)
- benefit/cost sharing among jurisdictions more difficult, and equalization payments affected
- a potentially serious problem of matching the flow of investment funds with the flow of loan disbursements arises if program funds are not complemented with funds from other sources, because investment flows may fluctuate quite differently from loan demands, and this problem is compounded by interprovincial equity considerations.

The use of tax concessions on capital gains realized by retiring farmers, while appealing in some respects, is unlikely to generate sufficient funding for an Agribond program.

Program Administration

1. By Farm Credit Corporation

Appropriateness would depend on the program objectives some of which are closer to the aims of the Corporation than others. If the funding is provided entirely by the Federal Government, the program would likely be administered by the Farm Credit Corporation.

Apparent simplicity of having one agency administer the program needs to be tempered by recognition of the benefit/cost sharing issues and the equity concerns of provinces. Provinces which have major credit programs and in which the FCC is less important might contend their share was not equitable. A federal-provincial board might be needed to complement the FCC to address these questions.

The location of FCC offices may be regarded by some as presenting access difficulties, particularly for servicing investors under tax expenditure funding arrangements. In fact, the FCC would not likely use its own offices for raising funds under such arrangements, but would likely contract the function to investment brokers.

2. By private institutions

Appropriateness would depend on problem/clientele. Presence of bank branches throughout the country could facilitate implementation in the tax expenditure versions of the Agribond program.

Program objectives would need to be simple to avoid coordination problems among commercial lenders, and would have to be commensurate with the advisory services which these institutions can provide.

3. By federal/provincial agencies

Appears realistic in view of existing differences among provinces in the farm credit field. Policy harmonization questions are not avoided by this approach, however: both bottom-loading and top-loading are at issue. The allocation of funding among provinces and among lending institutions, and the control of expenditures (both in the sense of loan approvals and loan audits) present administrative problems which would need to be resolved.

4. By federal/provincial and private institutions

A program intended for all farmers should logically be available for all lending institutions to offer. However, to the extent that Agribonds address the needs of farmers who cannot obtain credit through commercial lenders, it would be appropriate to channel such credit through government agencies.

Program Costs

Program costs (and benefits) depend on the decisions made in respect of the several options outlined above, and on more specific questions which follow the basic options. At this stage an alternative approach is to provide estimates of the numbers of farmers and size of loans which could be provided for a given budget of, say $50M per year, the figure used by the Federal Progressive Conservative Party in its election statement on Agribonds.

Such a budget would provide for a program of up to $1B in loans outstanding, with an interest rate subsidy of 3 1/2 percentage points and a 1 1/2 per cent margin for administrative costs and loan losses. With loan limits of $300,000 some 3,300 loans could be made; in practice, average loan amounts would be below the limit so that, perhaps, up to 6,000 farmers could participate simultaneously. Loan repayments and the graduation of beneficiaries would, on a revolving fund basis, permit other farmers to benefit over time. Average budgetary costs per participant per year would range up to $15,000 of which $10,500 would be the interest rate subsidy. Average costs for tax expenditure versions would be somewhat higher because of higher administrative costs and because of the additional costs of attracting funds.

Additional estimates under alternative scenarios are provided below on the assumption that borrowers would be fully able to meet their credit needs through commercial sources upon graduation.

Scenario I

For the purpose of this scenario, it is assumed that agribonds are made to mid-equity borrowers or beginning farmers for a 10-year period and that they obtain an average loan of $300,000 at a fixed rate of 9 1/4 percent (12 3/4 - 3 1/2) amortized over 20 years. The total loans outstanding at any one time would be $1 billion.

Based on this scenario, the program would have:

	Total Borrowers	New Borrowers
Start	3333	3333
Year 1	3393	60
Year 2	3461	68
Year 3	3537	76
Year 4	3621	84
Year 5	3713	92
Year 6	3818	105
Year 7	3932	114
Year 8	4062	130
Year 9	4205	143
Year 10	3416	2544

If the average loan were $200,000 instead of $300,000 then the number of borrowers would increase by 50 percent and would total 6,308 at the ninth year.

Scenario II

For the purpose of this scenario, it is assumed that agribonds are made to farmers in financial difficulty for a 5-year period and that they obtain an average loan of $300,000 to refinance at a fixed rate of 9 1/4 percent amortized over 20 years. The total loans outstanding at any one time would be $1 billion.

Based on this scenario, the program would have:

	Total Borrowers	New Borrowers
Start	3333	3333
Year 1	3393	60
Year 2	3461	68
Year 3	3537	76
Year 4	3621	84
Year 5	3347	3059
Year 6	3463	116
Year 7	3593	130
Year 8	3737	144
Year 9	3896	159
Year 10	3734	2891

Scenario III

For the purpose of this scenario, it is assumed that agribonds are made to beginning or mid-equity farmers for a 10-year period and that they obtain an average loan of $300,000 at 9 1/4 percent amortized over 20 years. However, it is assumed that the program would gradually start over a 5-year period with $200 million in new funding each year. The maximum loans outstanding would be $1 billion after the first five years.

	Total Borrowers	New Borrowers
Start	667	667
Year 1	1346	679
Year 2	2026	680
Year 3	2708	682
Year 4	3391	683
Year 5	3409	18
Year 6	3430	21
Year 7	3453	23
Year 8	3479	26
Year 9	3508	29
Year 10	3350	509

INDEXED LOANS

The Concept

Indexed loans are funded by indexed bonds offering an interest rate equal to the rate of inflation plus a real rate of return. This concept is based on the premise that investors will buy such bonds knowing that they will be provided with long-term security of an assured real rate of return. In the current market of 13 per cent for conventional bonds, it is believed that indexed bonds could be sold for about nine per cent. Investors will not need to pay a premium to compensate for potential future inflation which investors feel may erode purchasing power. When expected inflation is low, there would be very little difference between indexed bonds and regular bonds. However, when inflationary expectations are high, there will be a significant difference. Tax treatment of such instruments can be quite variable with one option having only real interest costs taxed or real interest returns considered as income for tax purposes.

The concept was introduced in the June 1982 federal budget for review by a Ministerial Advisory Committee on Inflation and Taxation of Personal Investment Income. The Committee recommended that the government not proceed with indexed deposits and loans. They concluded that economic distortions and other difficulties would arise because the proposal was narrowly focused in an attempt to provide short-term solutions to particular sectors.

Indexed bonds are sold in the United Kingdom and the British Capital Markets have absorbed these bonds without difficulty. Indexed bonds now represent 10.7 per cent of the British National Debt.

Advantages

- provide farmers with lower priced credit with the real costs of credit fixed
- possible reduction for both lenders and borrowers of their exposure to risk and therefore reducing rates further

Disadvantages

- not readily understood by borrowers and investors
- could create market distortions
- interest rates would float creating cash flow uncertainties

Implementation

Such a program could be implemented to assist the federal government in meeting its funding requirements. An organization like the FCC could then borrow directly from the government at reduced rates.

More detail is provided in the notes that follow. These notes were extracted from a review completed by FCC on the 1982 indexed deposit and indexed loan proposal in the 1982 federal budget.

Purpose of Indexed Loans

It is assumed that the Farm Credit Corporation would be a financial institution eligible to borrow and make loans through the system of indexed loans proposed by the government. In order for the FCC to utilize the government's proposal to extend indexed loans for the purchase of depreciable capital items, the purpose of these loans would have to be expanded to include any agricultural purpose (farmland purchases and debt consolidation) in order for the instrument to be an effective mode of farm expansion and development. This would appear to be compatible with the general thrust of the proposal considering the low cash returns to the farm sector and the non-cash returns in the form of capital appreciation of farm real estate. Because the Farm Credit Act requires that the FCC secure a portion of its loans with a mortgage on farmland, lending on the security of farmland for land purchase, livestock, buildings and equipment or debt consolidation would minimize the risks to the lender because of the generally appreciating nature of farm real estate. The risks and difficulties associated with lending solely on the security of depreciable assets could be substantial.

The capital structure of the farm sector indicates that about 70 per cent of total farm assets are in the form of farm real estate. For a system of indexed loans to be an effective tool in capitalizing farm expansion and development, funds must be used to finance that major component. Indexed loans would also be an effective instrument to enhance lending for depreciable items under the Farm Syndicates Credit Act.

It must also be recognized that farm development begins by establishing a land base. This land base financed on terms and conditions appropriate to the sector encourages complementary investment in livestock, equipment and buildings resulting in a positive contribution to the Canadian economy.

Design of Loan Instrument

Loan instruments offered by commercial lending institutions with floating or renewable interest rates are incompatible with the unique needs of the farm sector. In volatile financial markets, floating interest rates make agricultural investment projects difficult to assess because of the impact of variable interest costs on cash flows and profitability. In the farm sector, this is further compounded by highly variable farm incomes. The indexed loan proposal to a certain extent overcomes variable cash costs by requiring as a minimum that the real interest costs be paid annually. However, because the inflationary component will be variable, the difficulty remains in assessing the overall profitability of farm investment proposals. What the proposal in fact suggests is a variable rate loan at a cost below conventional loans because of the removal of the charge for the inflationary premium.

It would be preferable for the farm sector if an instrument was developed which could provide a fixed rate (including the real and inflationary components) for periods of five years or more. As is indicated in Table 3, this could be accomplished by providing a fixed lending rate and leaving other components as is suggested in the Plan. Only the real interest costs would be deductible for tax purposes.

Table 3

Year	1	2	3	4	5
Fixed Lending Rate	13%	13%	13%	13%	13%
Inflation Rate	11%	14%	13%	12%	10%
Interest Charge Deductible for Tax Purposes	2%	0	0	1%	3%

After five years, such a loan could be renewed. If the borrower was in a strong financial position or in a tax bracket that would remove any benefits of the indexed loan, the mortgage could be renewed under FCC's regular lending program or refinanced by a commercial lender. In such cases, after five years, any cost of the indexed loan to the government would terminate.

A loan instrument so designed would require modifications in the proposed indexed deposit instrument. As the proposal exists, all the benefits appear to accrue to the depositor. The depositor is fully protected against inflation but the lending institution is faced with risks associated with the impact of the proposal on loan-to-security values. The borrower's position with respect to his equity position in the operation is uncertain because of the potential impact of inflation. Much of the uncertainties faced by the lender and borrower could potentially be overcome if the investor accepted a measure of risk. This could be accomplished by providing the investor with a fixed rate of return on his deposit for a period of five years and allow taxability of the investor's real return. See Table 4.

Table 4

	1	2	3	4	5
Interest on Deposit Instrument	12%	12%	12%	12%	12%
Inflation Rate	11%	14%	13%	12%	10%
Taxable Return	1%	-2%	-1%	0	2%

In such an instance, the investor would be taxed on his real return. Investors may hesitate to invest in such instruments because of the potential of a negative real rate of return. To compensate for such an occurrence, the negative rate of return could be considered a loss in calculating taxable income. This option could also be used to fix the term of investments for periods of 10 years. If necessary, limits on the deductibility of such losses could be established. Administratively, certain difficulties may be created that would have to be overcome.

To obtain the required funds most effectively, an investment dealer could be used to market indexed certificates. For example, the FCC could have an investment broker market $100,000,000 of indexed investment certificates of various denominations to individual investors. These certificates would be different from other indexed certificates as they would have interest rates fixed for five years or more and could be marketed as Agri-Certificates (as opposed to agribonds). The funds obtained through the sale of Agri-Certificates would be used specifically for the farm sector.

It is expected that indexed loans will be made available to the farm sector through other financial institutions which have a deposit collection system as well as a delivery system. However, if indexed loans in the farm sector are to be specifically targeted at beginning and small expanding farmers for example, an organization like the FCC could effectively execute a national program. The competitive nature of commercial institutions as well as their branch systems may not be conducive to effective implementation of such a national program targeted at a specific group in the farm sector. Furthermore, because the proposal suggests that real interest costs will be established by market forces, all anticipated benefits of the program may not be transferred to borrowers under the program.

Transferability of Indexed Loans

It would appear that indexed loans should be transferable to those individuals who would normally qualify for an indexed loan. However, it must be recognized that individuals purchasing assets subject to indexed loans may be in a tax bracket where such loan assumption would be to their advantage.

Maximum Ceiling on Principal Amount of Loans

The maximum amount of loan under the current FCC loan program is $350,000 where there is one qualifying applicant and $600,000 where there are two or more qualifying applicants. It would appear reasonable to maintain such limits at the time of making the loan with any increase in the maximum accumulation of principal negotiated between the borrower and the lender. The level of accumulation of principal would depend on the repayment schedule developed

A system of indexed loans and deposits with interest rates fixed for five or ten years transfers some risk to both the lender and borrower with minimal risk to the financial institution, as it would provide only an intermediary function. Within this framework, investment instruments could be modified to meet the needs of the investor and various repayment schemes could be developed to meet the needs of the borrower. The resulting debt and investment instruments would likely require aggressive marketing because there would be a new item in the financial markets. Furthermore, it is believed that this approach would be administratively simpler.

Cash Flow Consequences

The program as proposed by the government could increase the short-term purchasing power of individuals and thus allow for investment in other productive assets. Flexibility would be available to structure a loan repayment schedule that is compatible with the anticipated cash flow of the borrower.

Users of Funds

The cash flow benefits of indexed loans would be compatible with the credit needs of the beginning or small expanding farmer as well as those who are experiencing financial difficulties. It is beginning and small expanding farmers who, because of limited equity, are faced with cash flow problems during the initial stages of their development. A system of indexed loans would assist in overcoming such problems. Through the FCC's distribution system, loans could be specifically targeted to those farmers. Also, the program would be available to qualifying farmers for investment in depreciable capital items.

Institutional Arrangements

The Farm Credit Corporation through its present delivery system could extend indexed loans to clientele who qualify for such assistance. The FCC does not have facilities which would allow for investment by individuals. Investment in indexed certificates could be arranged through FCC's delivery system. However, it is expected that development of this system to acquire the funds required by FCC would take time.

as well as the type of asset being financed. For example, the level of loan accumulation for a loan on a depreciable asset would be different than the allowed level of accumulation on farm real estate. In any case, repayment schemes other than the traditional repayment schedules would have to be developed.

Impact on Other Government Programs

The proposed indexed loan system would enhance the FCC lending program as it would provide the appropriate mechanism for the FCC to meet the unique needs of the farm sector, particularly young and beginning farmers. The FCC has appropriate legislative authority to participate in the program.

The proposed system of indexed loans may have an impact on the Farm Improvement Loans Act (FILA) program which is under review. The FILA program provides qualified lending institutions with a guarantee on loans for farm improvement. The maximum loan to an individual is currently $100,000 at an interest rate of prime plus one percentage point. Under the program, loans are made for farm improvements as well as the purchase of livestock and farm equipment.

The program of indexed loans would also likely have an impact on provincial programs, particularly those that are government funded and have no access to the financial market. Enhanced funding of the FCC program would likely reduce the demands on many provincial programs. Furthermore, appropriate amendments could be made to legislation governing provincial agencies allowing them to participate in indexed loans and deposits.

Financial Implications

The amount of funding which could be available to farmers through an indexed loan program administered by the Farm Credit Corporation would depend on several factors including the supply of indexed funds, the extent to which commercial financial institutions and provincial farm credit agencies provide indexed loans and limitations imposed by the government.

Conclusion

Indexed deposits to fund indexed loans appear to offer potential for financing the farm sector. The acceptability of these investment and debt instruments and the potential availability of funds are uncertain and thus, the impact on the credit available to the farm sector is difficult to assess. Additional administrative costs would be incurred to adapt to this new thrust. In the commercial sector, the proposal as outlined suggests that competitive forces would establish the real rate of interest which would result in fewer benefits to borrowers than anticipated.

The total impact of the proposal on the farm sector as well as the difficulties that may be created will only be revealed if the proposal is activated. However, to overcome certain apparent deficiencies and to make the proposal more compatible with the needs of the farm sector, the following changes to the proposal are required:

(1) expand the purpose for which loans can be made under the program to include the purchase of farmland, livestock and quotas as well as debt consolidation to make indexed loans an effective tool of agricultural development;

(2) in addition to the floating rates (inflation adjustment plus real interest cost), make provisions for interest rates (inflation adjustment plus real interest costs) fixed for periods of five years or more;

(3) in addition to allowing individual investors to invest in the FCC, make provisions which would allow organizations like the FCC to obtain indexed deposits through the facilities of investment dealers;

(4) target the program in the farm sector to those farmers who require the cash flow relief that indexed loans can provide. The target farmers would be beginning and small expanding farmers as well as those who encounter financial difficulty for reasons beyond their control.

REGISTERED FARM OWNERSHIP INVESTMENT FUND

The attached information on a "Farmers Investment Fund" would faciliate the accumulation of equity by those who want to start farming.

Such a proposal deserves consideration. Traditionally, government institutions assist small businesses including farmers by facilitating an increase in debt load rather than equity. As a result, these businesses because of their higher level of debt capital, tend to be riskier. A mechanism that would encourage equity accumulation by those wanting to start farming would provide many in the farm sector with greater financial stability over the longer term.

It is interesting to note that in New Zealand, young farmers and those young people intending to become farmers can open a "Farm Ownership Savings Account". Depositors have a choice of a special account upon which a tax rebate of 45 per cent is claimable on qualifying savings or an ordinary account which entitles the depositor to a tax free grant of between 25 and 50 per cent of eligible savings. In 1982, there were nearly 8,500 accounts under this program.

The Possible Implications of a Registered Farm Investment Program

The objective was to analyze the use of a registered farm investment program whereby contributions similar to an R.R.S.P. would be tax deductible with interest accruing tax free. Upon withdrawal of the funds tax would not be assessed if the funds were used to purchase capital assets in a farm business. The legitimacy for such an exception to the R.R.S.P. rules for agriculture, lies in the unique situation facing the majority of farmers where re-investment into the farm is their major source of retirement income. With the very tight profit margins and low cash flows the opportunity to use an R.R.S.P. vehicle is very limited. With this option at least some parity would exist with other taxpayers as a farmer would be able to build his retirement through the appreciation of assets purchased with some tax sheltered funds.

To analyze this objective, the implications of such a fund were assessed to four different categories of individuals. These being:

(a) Full-time farmers with a substantial level of income.
(b) Full-time farmers who are presently struggling financially.
(c) Part-time farmers who have a majority of their income being generated from off-farm employment.
(d) Individuals trying to raise capital to begin farming.

The analysis of the proposal is summarized below:

	CLIENT	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
(a)	Full-time farmer with substantial income	A definite advantage as tax sheltered funds could be used to purchase capital assets. Could limit to an extent the present system of purchasing equipment strictly for tax purposes and a reduction of the use of deferred grain tickets and buying inputs to defer income tax.	Provide additional purchasing power which could be capitalized into the purchase price of various farm assets. Unfair advantage exists over other tax-payers with limited resources as their dollar of purchase costs could be subsidized by 50¢, since these individuals could be in the 50% tax bracket.
(b)	Full-time farmer struggling financially	In good years could provide for a savings vehicle for low income years whereby withdrawal of cash could then occur for the purchase	Very limited use presently as no liquid funds exist to invest in this vehicle but as

CLIENT	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
(b)	of capital assets on an orderly basis without being based on solely tax reasons. Perhaps if this vehicle was in place four years ago a number of full-time farmers would not have been caught in the game of buying capital assets strictly for tax purposes.	indicated in the 'advantages' situation this could reverse when the economy turns around.
(c) Part-time farmers	If additional funds are available then the scheme offers some valid benefits for capital investment. Could be a substitute for the present Section 31 restriction. Possibility of a double up effect exists as in a number of situations both spouses are presently working.	No disadvantage exists unless funds are used to purchase capital assets which affect the viability of the farm. For example if a new piece of equipment is purchased strictly on the basis of this fund then the resulting payments could over-ride the tax benefit. However, one cannot manage mis-management through legislation.

	CLIENT	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
(d)	Individual saving to start farming	Similar to (c), except that with no business base, no other tax deferral option is available. These individuals could therefore confidently invest into an R.F.I.P. realizing that upon de-registration the tax impact would be negated if the purchase of capital farm assets were made. This change in the tax rules would provide some parity with part-time farmers enjoying Section 31. The present problem of de-registration of an R.R.S.P. to purchase farm assets is definitely a serious problem for farm entrants not involved in livestock operations.	Similar to (c), but problems magnified as many new entrants, because of their limited knowledge of the farm business, may purchase unrequired capital assets to make use of the program.

After analysing the above, it is felt that a special fund would not be desirable as in any tax sheltered investment, the ultimate beneficiaries are those with the largest taxable income. As well, the problem would be magnified if substantial investment was allowed in the fund. Developing a new plan used to limit the involvement of certain types of individuals could lead to a cumbersome scheme.

It is for this reason, and due to the statistics showing that most individuals are not contributing the maximum allowance under the present system, that it seems preferable to maintain the present R.R.S.P. and R.H.O.S.P. limits but add a tax free de-registration option provided the funds are invested in agricultural assets. The result of this proposal was again analysed using the four categories.

	CLIENT	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
(a)	Full-time farmer with substantial income	Allows flexibility to individuals to purchase capital assets on a tax subsidized basis. Eliminates to an extent the purchase of depreciable assets for tax purposes and investment would then take place when required for business reasons. With the present limits no large impact in capitalization of farm assets would occur.	Limitation of funds available for investment into this plan with present R.R.S.P. limits. It would take a good number of years to save the required amount to even purchase a $100,000 asset.
(b)	Full-time farmer struggling financially	If funds are available, then this program could be an income averaging tool. Since this category has limited cash resources the benefit to this individual under the program is definitely not as great as for those farmers under category (a).	Unless funds are used for capital purchase which affects the viability of the farm no apparent disadvantage exists. As in (a) it would take a number of good years to save the required amount to even purchase one farm machine.
(c) and (d)	Part-time farmer an individual saving to start farming	Allows for a realistic tax sheltered fund for investment into farm assets. With "realistic" meaning the present $6,500 ($5,500 R.R.	Unless funds are used for capital purchase which affects the viability of the

CLIENT	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
(c)(d)	S.P. and $1,000 R.H.S.O.P.) is a substantial level of savings for an individual to achieve.	farm no apparent disadvantage exists. As in (a) it would take a good number of years to save the needed funds to purchase farm assets.

Conclusion

The present position depends on the maintaining of the current R.R.S.P. and R.H.O.S.P. rules. If the new pension plan format which was contained in the budget proposals is passed and the higher R.R.S.P. limits exists, then restrictions on the use of de-registered funds would have to be developed. Naturally, the question of administration costs and "policing" the investment of de-registered funds into agricultural assets arises. This problem would be minimal as it is felt that the present honor system and assessment of businesses with "reasonable expectation of profit" would have to avail.

By establishing a separate type of registered farm investment plan it is felt that the only benefit would be to increase the allowable yearly contribution limit and as stated earlier this would only polarize the intended advantage of the system to those with large taxable incomes. If a separate type of registered farm investment plan was developed, it should be an alternative to using R.R.S.P.'s. If a separate fund was established, the funds could possibly be directed to specific groups for reinvestment in Agriculture.

GUARANTEED PRIVATELY FINANCED TRANSACTIONS

Concept

Government guarantees would be provided to private individuals who take back mortgages on farm property. This would provide:

(a) farmers with another source of credit
(b) farm vendors an opportunity to retain investment in agriculture
(c) other individuals an opportunity to invest directly in agriculture

Situation

In 1982, private individuals extended an estimated $351.6 million in long-term credit to farmers at an average interest rate of 13.0 per cent while interest rates charged by FCC and banks averaged 13.7 and 17.62 per cent respectively. Of the $1.3 billion in long-term credit outstanding to private individuals in 1982, interest rates averaged 10.95 per cent while credit from commercial lenders on $1.8 billion averaged 14.75 per cent. Although the length of term for which the interest rate is fixed on credit extended by private individuals is uncertain, it is evident that the cost of credit to the farm sector could be reduced by encouraging financing by private individuals.

Transactions financed by private individuals in certain instances are guaranteed. A private mortgage followed by a subsequent mortgage is in essence guaranteed by the subsequent mortgage. The degree to which this occurs is uncertain.

Several forms of federal or provincial guarantees are currently provided to commercial lenders extending credit for certain purposes.

Principles

The program should be structured to:

(a) improve the availability of competitively priced long-term credit to farmers
(b) minimize the capitalization of the benefits into asset values
(c) retain capital in the farm sector
(d) allow for administrative simplicity

Potential Benefits

A program of guarantees for vendor financed transactions would:

(a) expand the amount of reasonably priced credit available to farmers including beginning farmers
(b) reduce interest rates to below market rates because of the guarantee and reduce costs associated with financial intermediation
(c) provide opportunities for retiring farmers, in particular, to retain secure investments in agriculture
(d) retain capital generated by the farm sector within the farm sector
(e) reduce the cash requirements for direct government lending programs
(f) reduce the cost of credit to farmers with no direct interest subsidy cost to government

Disadvantages

(a) an administrative structure is required
(b) does not provide assistance to farmers in financial difficulty
(c) requires an extension in the reserve provisions with respect to capital gains to be effective
(d) increases contingent liabilities of the government

Program Structure

(a) amount of mortgage loan eligible to be guaranteed could be $350,000
(b) approval under the program would require the same appraisal analysis that takes place in extending a loan by either a commercial or government lender
(c) the maximum loan guarantee could be limited to 75 per cent of security value
(d) subsequent mortgages could require approval of the guarantor
(e) interest term could be fixed for preferably ten years or over; however, a five-year term could be considered
(f) interest rate charged should not exceed the yield on comparable government of Canada bonds of comparable terms
(g) private individuals could be given the option to administer the mortgage
(h) when the borrower is in default and the private individual requests payment, depending on the circumstances, the guarantor could either bring the instalments up to date or pay out the loan.

Program Administration

(a) could be administered by either the Farm Credit Corporation and/or Provincial Lending agencies.

Program Costs

(a) administrative costs could be recovered from the vendor and/or the borrower or the government (vendor could also administer his/her investment).
(b) cost associated with losses that might be incurred should it be necessary to recover on a guarantee would depend on program structure:
    - guaranteeing only farm real estate loans should minimize losses.
    - a specific loan-to-security ratio could control losses.
    - charge could be levied to compensate for losses.

(c) losses under the program based on other direct and guarantee loan programs should not exceed one per cent of the principal outstanding; few or no losses would be incurred in the first few years.

(d) activity under a program of guarantees to private individuals is uncertain.

FARMERS' BANK PROPOSAL

Reasons for institutional change lie in the need to provide competition through the provision of lower cost loans based on market efficiency, increased volume of funds, and improved service to the agricultural sector of the economy.

Criteria that could be used to evaluate institutional change or, for that matter, new credit instruments include:

Improved access to funds from private investors.

Availability of funds based on projected net income, repayment capacity, and security and credit record.

Flexibility in the timing and level of payment.

Predictability in the level of interest rate.

Innovation in service.

Efficient lending in terms of transaction costs.

High degree of knowledge of farm finance by both the borrower and lender.

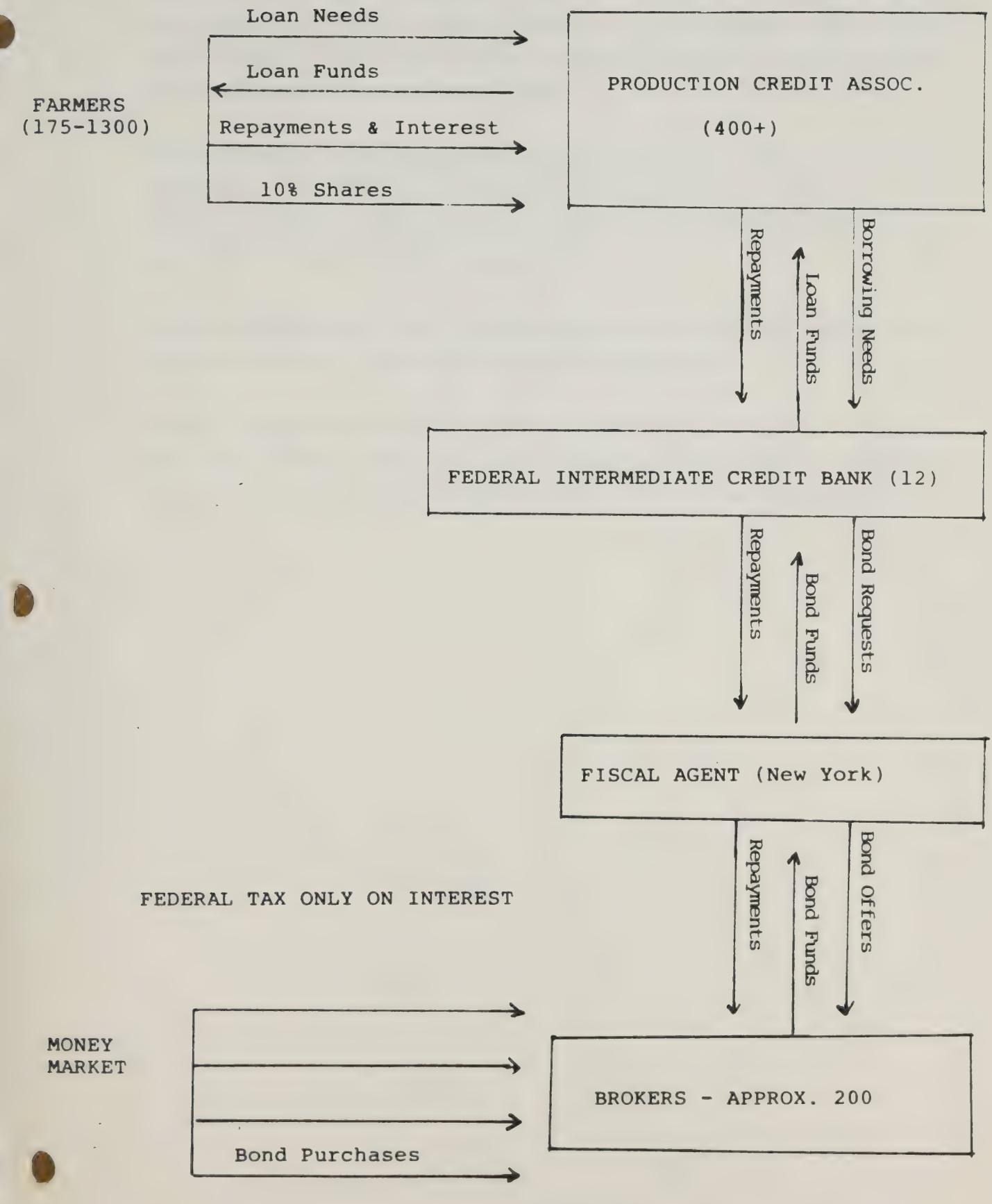
The Canadian Cattlemen's Association has proposed a new Agricultural Credit Bank.

Their proposal is predicated on a desire to increase competition in the provision of credit for commercial farmers. In particular, short term credit terms and conditions are becoming more important as more purchased inputs require financing by the farm business. The growth in short term farm credit outstanding rose from 1.8 billion in 1972 to 4.6 billion in 1982.*

The diagram on the following page outlines the Flow of Funds in the U.S. Farm Credit System.

* Ontario Ministry of Agriculture and Food "Agricultural Credit: An Innovative Look at Canadian Needs For The Future", July 1984, p. 37.

U.S. FARM CREDIT SYSTEM FLOW OF FUNDS



The U.S. Farm Credit System provides three distinct advantages that are not present in the Canadian agricultural credit field. These are a farmer directed credit agency, a borrower directed agency, and an institution that provides relative stability in the level of interest charged to borrowers through pooling of the cost of bonds sold on the money market.

Farmer directed loans provide the opportunity to set policy on terms and conditions of loans that meet the needs of the agricultural industry. This is in contrast to existing private institutions that provide credit to many different types of borrowers and set policy accordingly.

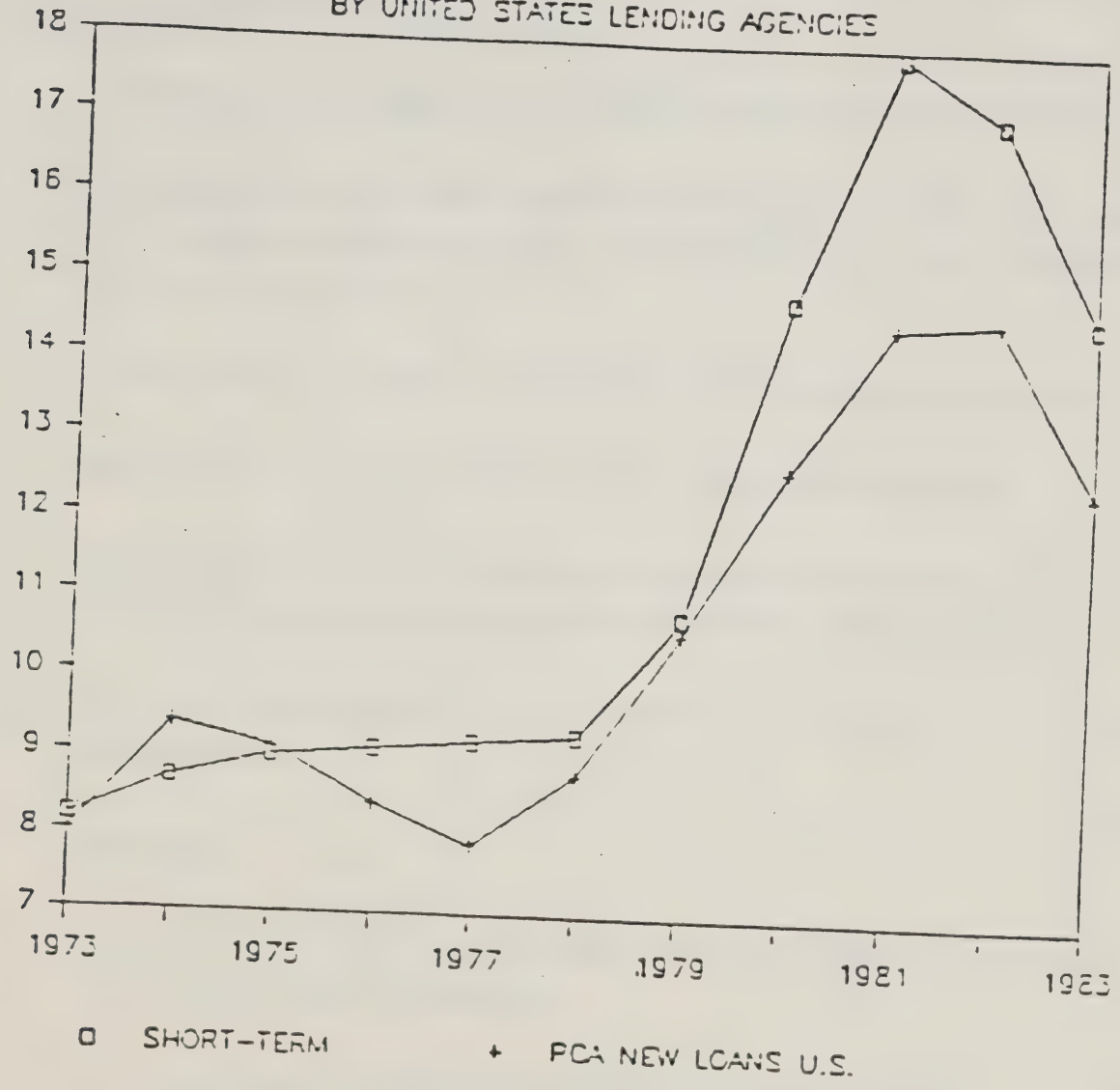
Borrower directed loans allow for lending policy that does not have to balance the concerns of savers as in a Credit Union type of organization.

Graph 1 on page 43 shows P.C.A. new loan interest rates compared with general short term interest rates of all U.S. lending agencies. Graph 2 on page 45 indicates there is potential for similar activity in the Canadian money markets.

GRAPH 1

COMPARISON OF INTEREST RATES CHARGED

BY UNITED STATES LENDING AGENCIES



Critical requirements for the establishment of a similar Canadian system include:

A large body of support by farmers.

A strong and continuing commitment from government including the necessary legislation and financial support especially in the formative stages.

Ultimate farmer ownership.

The legal right to mortgage and accept different and varied forms of security.

The legal right to issue bonds against security of land, chattels, notes and other negotiable instruments and on any guarantees and capital resources government may provide.

The establishment of adequate capital reserves and controls over their use.

Separation of the funding function from the major function of lending.

Assurance that the institution is able to operate utilizing all credit forms for any agricultural purpose as long as the basic business is economically viable.

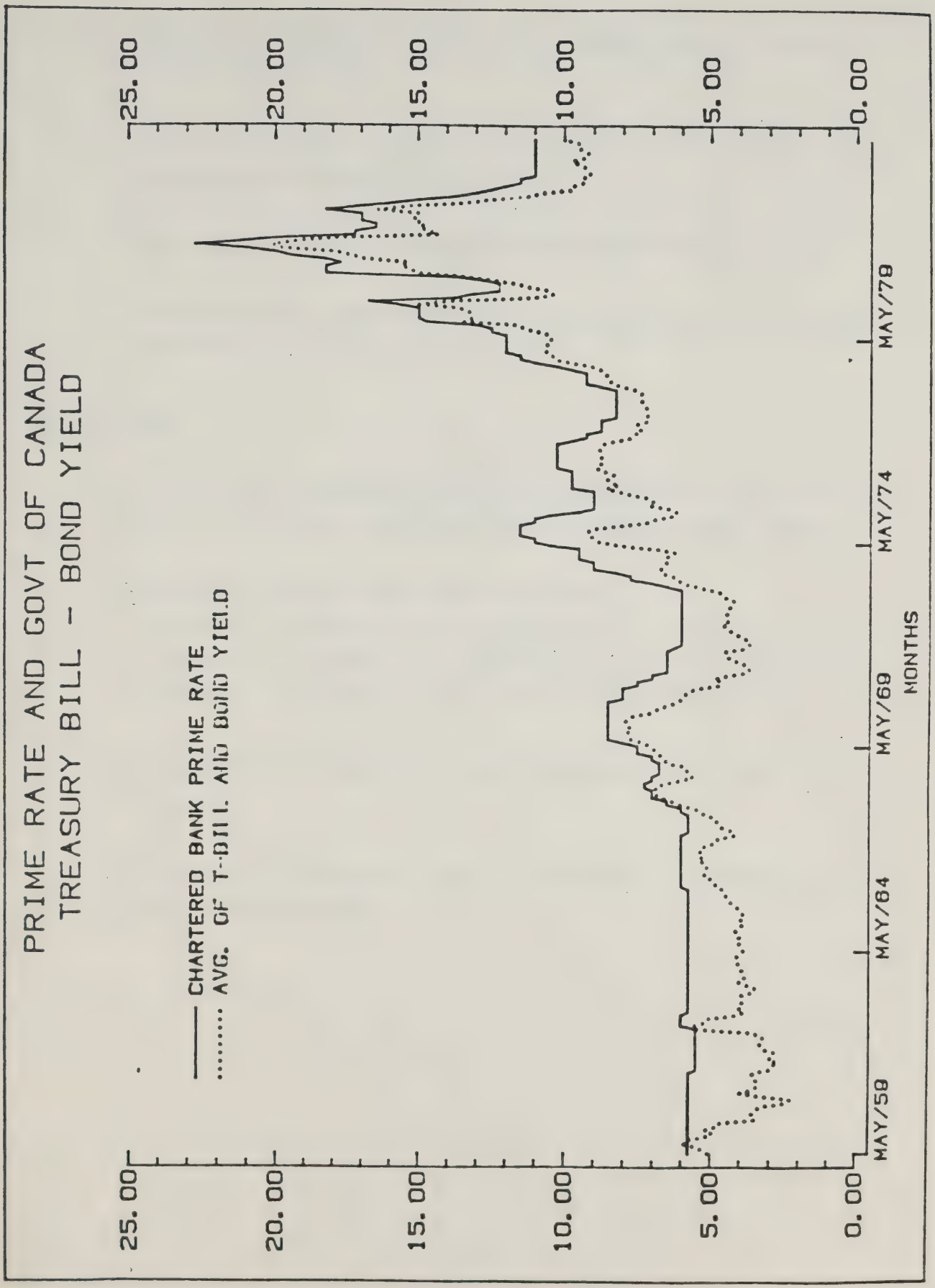
Provision for the formation of loan associations on a geographic as well as enterprise basis.

Advantages:

1. Interest rates should be more stable which will facilitate short and intermediate term farm planning.

2. Provides improved competition in the short term credit market.

GRAPH 2


PRIME RATE AND GOVT OF CANADA
TREASURY BILL - BOND YIELD
CHARTERED BANK PRIME RATE
AVG. OF T-BILL AND BOND YIELD
25.00
20.00
15.00
10.00
5.00
0.00
MAY/59
MAY/64
MAY/69
MAY/74
MAY/79
MONTHS

3. Farmers are shareholders and thus have a vested interest in seeing the institution run efficiently.

4. Since the institution specializes in farm loans, it can employ more specialized, agriculture-oriented personnel.

5. The system separates the lending function from the borrowing function.

6. At times of rapidly rising interest rates, the pooling function should offer clients lower rates (over the short term).

Disadvantages:

1. At times of declining interest rates, the pooling function may cause the decline in interest rates charged to a client to lag behind other sources.

2. Perceptions by possible clients may be inaccurate.
   - This type of system will not be a source of cheap or bargin rate credit.
   - This type of institution must evaluate loan proposals on the same basis as banks, i.e. repayment ability, credit worthiness, security, etc.

3. Existing credit institutions may respond negatively to this new form of competition.

4. A consistent and significant volume of loans will be required for the concept to become viable.

GUARANTEED INTERMEDIATE-TERM LOANS AT FIXED RATES

Concept

To encourage chartered banks and credit unions to provide intermediate-term loans at fixed rates of interest for up to five-year terms by offering government guarantees.

Situation

Commercial lenders are the main source of intermediate-term credit for farmers. They offer terms of amortization of from one to twenty years - depending on the lender, the purpose of the loan and the characteristics of the borrower. The typical intermediate-term loan is for about three years and carries a floating rate of interest.

Based on the recent Farm Credit Corporation (FCC) survey, farm machinery and equipment purchases in 1983 were 33 percent less than in 1980 with a further reduction of 57 percent expected in 1984. Other non-real estate investment reflects similar trends. One factor in the reduced level of investment is the risk associated with floating rate loans during a period of volatile interest rates. In order to encourage new productive farm investment, it has been suggested that there is a need for fixed rate loans of up to five years for intermediate-term investments and that government guarantees are one method of encouraging commercial lenders to make such loans.

Considerable study will be required to determine if there is an effective demand for such loans and if lenders could in fact be encouraged to provide them if guarantees were provided by the government.

In principle, one would expect borrowers to prefer fixed to floating rate loans for intermediate-term assets. In practice, the choice is complicated by the higher interest rates usually associated with fixed rate loans and by expectations about future interest rates. Some lenders also argue that floating rates are required to ensure a supply of funds for agricultural lending.

The federal government now offers guarantees on intermediate-term loans of up to 10 or 15 years by commercial lenders at floating rates up to prime plus one percent under the Farm Improvement Loans Act (FILA). However, FILA is due to expire June 30, 1985. The federal government may wish to consider replacing the current guarantee program which has declined in relative importance with a guarantee program for fixed rate loans of up to five years.

Tentative Terms and Conditions

a) Maximum loans outstanding:
   - the current maximum under FILA is $100,000 outstanding and 75 or 90 percent of the value of the asset, depending on the purpose of the loan; some increase would probably be warranted; analysis would be required to determine the appropriate limit.

b) Eligible assets and interest rate:
   - should the guarantee be offered for all intermediate-term investments? For certain assets such as buildings and improvements, a five-year term may be too short; for others such as trucks and breeding stock, it may be too long.

   - since the loan would be guaranteed, the interest rate should be lower than for a similar loan without guarantee. What discount would be appropriate and would this be regulated by the program?

c) Extent of guarantee to lenders on losses:
   - should the guarantee be identical to the current provisions under FILA?

d) Repayment schedules, in terms of interest and principal payments per period:
   - would repayment schedules be arranged between borrower and lender?

   - would borrowers have the option of paying off a loan ahead of schedule, without penalty?

e) Guarantees:

- would an agent of the guarantor approve each guarantee?

- would all farmers be eligible for a guarantee?

Program Considerations

a) Recently, losses on FILA guarantees have approximated one percent of the value of loans extended in any given year. This rate could be applied to the new program to estimate annual costs once a lending level has been established.

b) Public costs could be reduced by charging borrowers an amount to cover a portion of the expected losses.

c) Administration costs would depend on whether or not a government official (for example, an official of the FCC) reviewed each loan and ruled on whether or not it was eligible for the guarantee. If the lender were responsible for loan approval, as is now the case under FILA, experience with FILA suggests costs would be about $200,000 per annum.

CA1
Z 2
C 52

Government Publications

DOCUMENT: 830-156/007

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

Projets de mécanismes permettant de consentir un crédit abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit

Groupe de travail sur le financement agricole

LIBRARY
MAR 2 9 1985
University of Toronto

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

LES SUBVENTIONS D'INTÉRÊT

1. L'idée

L'une des façons de réduire le coût d'intérêt grevant le crédit est de consentir une réduction ou subvention directe d'intérêt à l'emprunteur. Une telle subvention pourrait être à taux fixe, par exemple 4% ou la réduction du coût moyen pondéré du capital d'un exploitant jusqu'à un pourcentage fixe, ou bien pourrait être liée à un taux flottant, tel le taux préférentiel des banques à charte. En outre, les subventions d'intérêt pourraient être orientées vers un type d'exploitant bien précis, par exemple les exploitants débutants ou les exploitants en difficulté financière, ou vers un usage particulier, tel la consolidation des dettes ou l'achat de terres agraires. La subvention pourrait être payée par le(s) gouvernement(s) au bailleur de fonds, qui la ristournerait à l'emprunteur; elle pourrait également être payée directement par le(s) gouvernement(s) à l'emprunteur.

Le concept des subventions d'intérêt a déjà été utilisé par les gouvernements fédéral et provinciaux afin d'atteindre certains objectifs bien précis, et continue de l'être.

2. L'effet des subventions d'intérêt

a. Les avantages

- elles assureraient des taux d'intérêt moindres pour les exploitants;
- elles pourraient être orientées vers des emprunteurs bien précis, ou vers des utilisations bien définies;
- les coûts pour les gouvernements en seraient clairement indiqués;
- les coûts pourraient en être partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux;
- elles pourraient passer par un ou plusieurs établissement(s) financier(s);
- elles pourraient remplacer certains programmes existants, réduisant ainsi le coût net pour les gouvernements;

- elles n'exigeraient pas la mise sur pied d'un nouveau système ou d'un nouvel instrument;
- tous les avantages en iraient aux exploitants, ce qui ne serait peut-être pas le cas pour des mécanismes fiscaux ayant le même but.

b. Les inconvénients

- les subventions pourraient être capitalisées sous forme d'actifs, à moins d'être dirigées vers une clientèle bien précise;
- les subventions exigeraient des dépenses directes de la part des gouvernements, à l'encontre du manque à percevoir représenté par les dépenses fiscales;
- les taux d'intérêt exigés par les bailleurs de fonds ne seraient pas contrôlés, ce qui pourrait entraîner un détournement vers le prêteur d'une partie des avantages du programme;
- les gouvernements pourraient subir des pressions en vue de la mise sur pied de programmes semblables dans d'autres secteurs.

c. La mise en oeuvre

Un programme de réductions ou de subventions d'intérêt pourrait être mis en oeuvre conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, qui s'en partageraient les coûts. Les subventions d'intérêt pourraient passer exclusivement par des établissements de prêt d'État, ou par des bailleurs de fonds privés ou même des particuliers, ou bien pourraient être payées directement aux exploitants, en comptant.

Selon la disponibilité des fonds et les besoins du secteur agricole, on pourrait orienter les subventions d'intérêt vers des groupes bien précis d'exploitants agricoles, ou vers des utilisations précises.

Il serait avantageux d'établir un système de surveillance, afin d'assurer que les fonds subventionnés par chaque province soient bien prêtés aux exploitants de cette province même, et aux exploitants visés en particulier par le programme.

c. **Le coût du programme**

Le coût du programme dépendrait des taux d'intérêt du marché, du niveau jusqu'auquel les taux d'intérêt seraient réduits, du degré d'orientation du programme, et enfin de sa durée. Une réduction de 4% d'intérêt sur des prêts de 1 milliard $ coûterait 40 millions $ chaque année.

d Une autre possibilité

Une autre possibilité, qui serait moins coûteuse pour l'État, serait de reporter une partie de chaque paiement annuel, l'État faisant les frais de ce report. Cette option est expliquée par l'exemple ci-dessous:

Montant du prêt	=	100 000 $
Taux d'intérêt du marché	=	14%
Durée	=	5 ans
Période d'amortissement	=	20 ans
Paiement annuel	=	15 526,89 $
Paiement annuel à 10%	=	11 947,02 $

- Avec cette proposition, un taux d'intérêt de 10% serait exigé, ce qui aurait pour résultat un déficit annuel de remboursements de 3 579,87 $;
- sur 5 ans, on arriverait à 17 899,35 $;
- à la fin de l'année 5, le principal restant serait de 87 587,82 $;
- si l'on réamortissait le paiement total plus le reste du principal, le prêt total serait de 107 487,12 $;
- les 107 487,12 $ pourraient être réamortis sur 20 ans encore. Si les taux d'intérêt restaient à 14%, ces paiements se monteraient à 16 689,41 $;
- le coût du report de 3 579,87 $ par an pendant 5 ans serait de quelque 6 000 $, qui seraient payés par l'État.

Un tel programme présenterait les avantages suivants, en plus de ceux mentionnés précédemment:

- il fournirait aux exploitants des fonds à des taux d'intérêt peu élevés, pendant 5 ans, à un coût minime pour l'État;
- l'exploitant paierait pour le principal avantage reçu;
- le concept pourrait facilement être mis en oeuvre;
- toute capitalisation des valeurs serait compensée par une augmentation de l'endettement.

Les désavantages en seraient:

certains bailleurs de fonds pourront se préoccuper de savoir s'il y a suffisamment de caution;
des modifications législatives sont nécessaires pour la mise en oeuvre de ce programme.

Le coût du programme serait le suivant: sur des prêts de 1 milliard $, le coût annuel moyen serait de 11,6 millions $.

LES OBLIGATIONS AGRICOLES: QUESTIONS THÉORIQUES

1. Historique

Nombre d'exploitants estiment que les obligations agricoles représentent la solution à nombre des problèmes financiers des exploitants d'aujourd'hui. Bien que l'idée ne soit pas nouvelle, elle a été relancée par le Ministère ontarien de l'Agriculture à Brudenell en 1983. En raison de la persistance des difficultés financières des agriculteurs, elle fut remise sur le tapis en 1984 par le Ministère ontarien de l'Agriculture lors de la réunion fédérale-provinciale des Ministres de l'Agriculture, à Winnipeg en juillet. Le présent groupe de travail fédéral-provincial sur le crédit agricole fut constitué à la suite de ces discussions.

2. Le concept

L'idée de l'obligation agricole, telle qu'elle a actuellement cours au sein des milieux agricoles, d'affaires, universitaires, administratifs et politiques, se définit comme suit: un instrument financier permettant au secteur agricole d'emprunter de l'argent à des taux d'intérêt inférieurs aux taux classiques du marché, grâce à un dégrèvement fiscal des revenus tirés des intérêts par l'investisseur. Cette idée est fondée sur la présomption que les investisseurs accepteraient de prêter de l'argent à des taux inférieurs à ceux du marché, pourvu que le produit après impôt soit égal ou supérieur à celui d'un instrument classique. Cet avantage fiscal pourrait prendre la forme soit d'un dégrèvement soit d'un crédit sur les dividendes. On pourrait offrir le programme à tous, ou le destiner à une clientèle bien précise.

L'idée ressemble de bien des façons à celle de l'obligation pour la petite entreprise. Elle en diffère en ce que les obligations pour la petite entreprise valent des dégrèvements fiscaux à des bailleurs de fonds tels les banques à charte, plutôt qu'à des particuliers investisseurs, comme le feraient les obligations agricoles. On a utilisé des instruments financiers avec dégrèvement d'impôt aux États-Unis, avec beaucoup de succès.

Néanmoins, il importe de contrôler le programme afin de réduire au minimum les déformations suscitées et les abus possibles.

3. **Les effets théoriques des obligations agricoles**

a. Les avantages:

- elles permettent aux exploitants de bénéficier de taux d'intérêt moindres;
- elles peuvent être orientées vers des emprunteurs agricoles bien précis;
- les coûts pourraient en être partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux par l'entremise du système fiscal;
- elles pourrait attirer des fonds neufs vers le secteur agricole, donnant aux exploitants canadiens accès suffisant à une nouvelle source de capital d'endettement;
- elles pourraient susciter une certaine concurrence au sein des marchés du crédit agricole, et amener des taux d'intérêt inférieurs et un meilleur service;
- elles attireraient du crédit à long terme, à prix raisonnable, dans une période connaissant des taux d'intérêt élevés;
- elles n'isoleraient pas totalement les exploitants des changements que connaîtrait l'économie canadienne;
- les gouvernements pourraient assister les exploitants sans avoir à dépenser trop de leurs fonds limités;
- les exploitants prenant leur retraite pourraient investir leurs gains en capital directement dans le secteur agricole;
- on pourrait créer un marché secondaire afin d'assurer la liquidité des investisseurs;
- elles plairaient aux investisseurs petits et grands.

b. **Les désavantages**

- le système fiscal est déjà complexe;
- il est difficile d'évaluer le manque à percevoir exact (c'est-à-dire les dépenses fiscales);
- les taux d'intérêt moindres pourraient se trouver capitalisés sous forme d'actifs agricoles;
- détourner des fonds vers l'agriculture par le moyen d'avantages fiscaux pourrait réduire la disponibilité de fonds pour d'autres secteurs, augmentant le coût des emprunts pour ces secteurs;
- l'État pourrait subir des pressions en vue de l'établissement de programmes semblables dans d'autres secteurs;
- les investisseurs pourraient bénéficier autant, sinon davantage du programme que les exploitants, comme c'est le cas aux États-Unis;
- il pourrait se produire une certaine déformation entre les intermédiaires financiers, en raison de la portée différente de l'exploitation des divers établissements financiers;
- les transactions secondaires portant sur des obligations agricoles pourraient rendre l'administration plus compliquée et coûteuse;
- les avantages d'une obligation à dégrèvement fiscal diminuent à mesure que les taux d'intérêt baissent;
- les abus fiscaux pourraient se révéler importants, à moins que les coûts d'intérêt sur les fonds empruntés par les investisseurs aux fins de placement en obligations agricoles ne soient pas déductibles;
- si les obligations agricoles réussissaient, il pourrait se révéler difficile d'en limiter l'émission et l'utilisation;
- les coûts initiaux de démarrage (promotion, surveillance) pourraient se révéler élevés relativement aux ventes;
- on pourrait encourager une utilisation inutile du capital d'endettement plutôt que du capital d'avoirs par le secteur agricole, le rendant plus vulnérable à divers risques qui le menacent déjà;
- il y aurait des ramifications internationales si tous les exploitants bénéficiaient des taux d'intérêt inférieurs;
- le programme pourrait être extrêmement coûteux si les niveaux actuels de crédit étaient refinancés.

4. Les possibilités de mise en oeuvre

La plupart des projets d'obligations agricoles peuvent être classés selon leur mécanisme d'offre: dégrèvement fiscal ou crédit fiscal.

a. La mise en oeuvre par dégrèvement fiscal

La quantité de fonds qui pourraient être recueillis grâce à l'émission d'obligations agricoles dégrevées d'impôts dépendrait des taux d'imposition marginale des investisseurs. Si l'on compare les avantages relatifs d'un certificat d'investissement garanti (G.I.C.) et d'une obligation agricole, il apparaît qu'une obligation agricole serait avantageuse pour un investisseur dont le taux d'imposition marginale dépasse 40% (tableau 1). Pour le contribuable dans la fourchette des 50%, l'obligation agricole constitue un avantage net bien plus considérable qu'il n'est nécessaire pour l'inciter à investir dans le programme, et une générosité fiscale excessive, compromettant l'efficacité du programme. Aux taux d'imposition de 20 et 30%, les investisseurs peuvent exiger une prime avant d'investir dans des obligations agricoles, étant donné qu'ils peuvent obtenir un produit supérieur en acquérant des instruments classiques.

Tableau 1: Comparaison des revenus après impôt à tirer d'un G.I.C. et d'une obligation agricole*

	Taux d'imposition marginale			
	20%	30%	40%	50%
Pour un G.I.C de 10 000 $ à 16%				
Revenu d'intérêt (en dollars)	1 600	1 600	1 600	1 600
Impôt (en dollars)	(320)	(480)	(640)	(800)
Revenu après impôt (en dollars)	1 280	1 120	960	800
Pour une obligation agricole de 10 000 $ à 10%				
Revenu d'intérêt (en dollars)	1 000	1 000	1 000	1 000
Impôt (en dollars)	-	-	-	-
Revenu après impôt (en dollars)	1 000	1 000	1 000	1 000

Néanmoins, si l'investisseur (par exemple un établissement financier ou un contribuable à revenu élevé) empruntait des fonds afin d'acquérir une obligation agricole, l'analyse serait très différente.

b. La mise en oeuvre par crédit fiscal

La proposition de crédit fiscal est semblable à celle qui est actuellement utilisée pour les crédits d'impôt sur les dividendes. L'exemple du tableau 2 compare la valeur après impôt d'un programme d'obligations agricoles mis en oeuvre par le moyen d'un crédit fiscal à la valeur actuelle des crédits d'impôt sur les dividendes.

Tableau 2: Revenus après impôt à tirer d'une obligation agricole portant un crédit fiscal*

	Taux d'imposition marginale			
	20%	30%	40%	50%
En présumant:				
un G.I.C. de 10 000 $ à 16%				
une obligation agricole de 10 000 $ à 10,67%				
Pour une obligation agricole				
revenus d'intérêt (en dollars)	1 067	1 067	1 067	1 067
augmentés de 50% (en dollars)	1 600	1 600	1 600	1 600
Impôt (en dollars)	(320)	(480)	(640)	(800)
Crédit d'impôt sur l'obligation agricole (en dollars - 50% des revenus d'intérêt)	533	533	533	533
Revenus après impôt (en dollars)	1 280	1 120	960	800

* Source: Fédération de l'agriculture de l'Ontario, Agribonds - Presentation to the Hon. Eugene Whelan, Minister of Agriculture, 15 octobre 1982, p. 14

Comme le revenu après impôt est semblable à celui des G.I.C. pour tous les niveaux d'imposition, ce système de crédit fiscal attirerait des investisseurs dans toute une gamme de fourchettes, permettant le cas échéant de recueillir davantage de fonds pour le financement du secteur agricole. Si ces instruments devaient faire l'objet de transactions secondaires, le système pourrait devenir plus complexe et coûteux.

5. Le coût des obligations agricoles

- Le coût du programme fluctuerait selon les changements des taux d'intérêt et dépendrait du taux d'imposition marginale de l'investisseur et de l'emprunteur;
- selon les calculs de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, prêter 1 milliard $ dans le cadre du programme, les fonds coûtant 16% sur le marché et le prêteur comme l'emprunteur étant assujettis à un taux d'imposition marginal de 30%, coûterait presque 40 millions $ chaque année, soit, dans l'hypothèse d'une division selon le ratio de 2:1, 13 millions $ à la charge des gouvernements provinciaux et 26 millions $ à la charge du gouvernement fédéral. Si le coût de l'argent était inférieur à 16%, le coût pour l'État diminuerait;
- les coûts pour les gouvernements provinciaux dépendraient du montant de crédit en circulation dans chaque province sous forme d'obligations agricoles;
- il est difficile de se rendre compte du montant qui serait prêté dans le cadre du programme (l'hypothèse de prêts de 1 milliard $ pourrait être trop forte ou trop faible).

6. La mise en oeuvre

- Un programme d'obligations agricoles dégrevées d'impôt pourrait être mis en oeuvre par le Gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux en modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et en créant une structure administrative appropriée;
- les obligations agricoles pourraient être offertes au public par l'entremise d'agents homologués tels la SCA, les organismes de prêt provinciaux, les banques et établissements para-bancaires; on pourrait également mettre en marché des montants importants (disons 50 millions $) par l'entremise de courtiers en valeurs mobilières afin de bénéficier d'économies d'échelle;
- les intermédiaires recevraient un dédommagement au titre de leurs frais généraux, qui serait couvert par une marge d'exploitation ajoutée au coût des fonds;

- on pourrait vendre des valeurs nominales différentes pour des durées précises (p. ex. 5 ou 10 ans);
- des prêts à durées différentes pourraient être destinés à des buts différents (p. ex. des prêts de 5 ans pour la consolidation des dettes et pour l'équipement, et des prêts de 10 ans pour les terrains et les immeubles);
- s'il fallait destiner les obligations agricoles à des buts précis, il serait très avantageux de nommer un organisme unique pour l'administration du programme, tel la Société de crédit agricole, qui pourrait surveiller et contrôler le programme et en réduire les frais généraux.

6. Autres considérations

- Les coûts d'intérêt de l'exploitant devraient-ils être déductibles de ses revenus imposables?
- si l'on décide que les avantages découlant des taux d'intérêt ne doivent pas baisser au-dessous de 10% par exemple, pourrait-on utiliser les obligations agricoles afin de réduire le coût moyen des fonds prêtés par des établissements financiers, assurant un taux de prêt de 10%?
- si l'on met les obligations agricoles à la disposition de tous les prêteurs, quel effet ceci aurait-il sur la coordination des divers programmes de prêt?
- ne devrait-on utiliser les obligations agricoles comme source de financement que lorsque les taux d'intérêt dépassent 10 ou 12% par exemple?
- devrait-on limiter le montant total prêté en vertu du programme, par exemple à 1 milliard $?
- l'assistance à un exploitant donné devrait-elle être limitée, par exemple à 200 000 $?
- l'exploitant emprunteur devrait-il être dans l'obligation, ayant bénéficié d'un prêt de cinq ou dix ans, de passer au crédit à taux commercial?

LES OBLIGATIONS AGRICOLES: CONSIDÉRATIONS FONCTIONNELLES

Introduction

Le présent chapitre est destiné à faciliter l'examen des possibilités offertes par un programme d'obligations agricoles. On y traite des problèmes financiers et des possibilités de mécanismes de financement et d'administration, en vue de l'élaboration d'un programme aux fins de mise en oeuvre.

1. Le concept

Le concept de l'obligation agricole consiste à consentir aux exploitants agricoles des prêts au coût réduit en:

- offrant des concessions fiscales aux acheteurs des obligations; et en
- accordant d'autres subventions aux taux d'intérêt sur les prêts agricoles.

2. Son application

La forme, la portée et la durée d'un programme d'obligations agricoles dépendent des facteurs suivants:

a. Le problème et la clientèle

par exemple,

(1) un crédit raisonnable à long terme pour les exploitants débutants;
(2) un refinancement pour les exploitants en difficulté financière;
(3) une incitation à l'expansion pour les exploitants aux faibles avoirs;
(4) un crédit raisonnable à long terme pour tous les exploitants.

b. Les mécanismes de financement et les bénéficiaires

par exemple,

(1) une obligation spéciale portant une subvention directe;

(2) des instruments offrant des exemptions fiscales ou des crédits sur les revenus gagnés:
- à tous les investisseurs, ou
- uniquement à ceux qui investissent dans l'agriculture;

(3) des instruments offrant des exemptions ou crédits fiscaux s'appliquant aux gains en capital réalisés par les exploitants prenant leur retraite.

c. L'administration du programme

(1) par la Société de crédit agricole (SCA), ou
(2) par des bailleurs de fonds commerciaux, ou
(3) par des organismes de prêt fédéraux et provinciaux.

d. Conclusion

Les implications de toutes ces possibilités sont présentées ci-dessous, après un examen des principes qui pourraient guider les décisions préliminaires à la mise en oeuvre du programme.

3. Les principes

Les possibilités de mise en oeuvre du programme dépendent entre autres des impératifs suivants:

(a) augmenter au maximum les avantages, c'est-à-dire réduire au minimum les problèmes de financement agricole;
(b) réduire au minimum la capitalisation des avantages consentis aux exploitants dans la valeur des actifs;
(c) tenir compte des priorités qu'il faut attribuer aux programmes en raison des considérations fiscales qui s'appliquent à leur coût;
(d) faire assurer par le secteur privé les services qu'il peut fournir économiquement;
(e) simplifier l'administration;
(f) assurer l'équité entre les diverses compétences en ce qui concerne le partage des coûts et des avantages.

Le problème et la clientèle

1. Un crédit raisonnable à long terme pour les exploitants débutants

a. La portée du problème

Normalement, quelque 16 000 à 20 000 personnes mettent sur pied des exploitations agricoles chaque année au Canada. La moitié environ ont moins de 35 ans. De ces 8 000 à 10 000 exploitants débutants, beaucoup considèrent l'agriculture comme un passe-temps, ou gèrent des exploitations trop petites pour être considérées comme viables, ou encore ont une valeur nette trop élevée pour avoir besoin de l'aide de l'État.

D'après le recensement de 1981, il y avait cette année-là 11 565 exploitants agricoles de moins de 35 ans, qui étaient exploitants en 1981 mais ne l'avaient pas été en 1976, et qui vendaient 25 000 $ ou davantage. De ceux-ci, 3 790 vendaient 75 000 $ ou davantage, soit une moyenne, respectivement, de 2 300 et 760 par année.

b. Les programmes existants

Les programmes existants de la SCA et des gouvernements provinciaux prennent en charge quelque 2 500 à 3 500 exploitants débutants chaque année, et, bien que la couverture varie considérablement d'une province à l'autre, il semble qu'une proportion élevée de nouveaux exploitants éligibles bénéficient déjà de ces programmes.

c. Les avantages possibles

Un programme d'obligations agricoles pourrait:

- augmenter la quantité de crédit à long terme au coût raisonnable par exploitant, faisant donc augmenter le taux de succès chez les exploitants;
- réduire le coût des prêts aux exploitants éligibles, leur donnant ainsi des chances accrues de succès.

d. Le facteur temps

Les exploitants bénéficiant du programme seraient "sevrés" sur cinq à dix ans, devenant exploitants commerciaux de plein droit, ce qui permettrait de prendre d'autres débutants en charge.

2. Les exploitants en difficulté financière

a. La portée du problème

En janvier 1984, 73% des exploitants canadiens possédaient réellement 75% de leur exploitation ou davantage. Seuls 9% en difficulté possible avaient des avoirs inférieurs à 50%, et de ceux-ci, seuls 3% (de tous les exploitants) possédaient réellement 25% ou moins de leur exploitation (cas sans doute irrécupérables). Certains autres exploitants pouvaient supporter leur endettement agricole grâce à des revenus indépendants.

b. Les programmes existants

La SCA et les provinces refinancent chaque année de 3 000 à 4 000 exploitations, et 1 961 autres ont été refinancées grâce au programme d'obligations pour la petite entreprise depuis 2 ans et ½ qu'il fonctionne.

c. Les avantages possibles

Un programme d'obligations agricoles pourrait:

- accroître le nombre d'exploitants agricoles en difficulté bénéficiant d'un refinancement, réduisant ainsi les possibilités de déconfitures;
- réduire le coût des prêts pour le refinancement des exploitants éligibles, leur donnant ainsi des chances accrues de succès.

d. Le facteur temps

Au moment de la reprise agricole, les bénéficiaires du programme seraient "sevrés" sur trois à cinq ans de cette aide spéciale, permettant le démantèlement progressif du programme pendant cette période.

3. L'incitation à l'expansion pour les exploitants aux avoirs moyens

a. La portée du problème

Nombre d'exploitations ne disposent pas du financement qui leur permettrait d'atteindre la taille minimum nécessaire pour assurer leur viabilité commerciale. Ce seuil varie selon le type d'exploitation (il est beaucoup plus élevé pour les maraîchers et éleveurs laitiers que pour les éleveurs de porcs), et dépend aussi du temps que l'exploitant y consacre (temps partiel ou temps plein). D'après les enquêtes de la SCA, on estime que quelque 18% des exploitations recélaient des avoirs égalant 50 à 75% de leurs actifs, mais il faudrait mener des recherches plus poussées pour déterminer la composition de ce groupe d'exploitations.

b. Les programmes existants

Plusieurs programmes fédéraux et provinciaux de crédit et (jusqu'à un certain point) de développement régional répondent en partie à la nécessité de réaliser la viabilité potentielle de certaines exploitations. Néanmoins, le financement disponible à cet effet s'est réduit au cours des quelques dernières années, à mesure que les arriérés de remboursement des prêts et le financement des programmes spéciaux entraînaient une réattribution des fonds vers l'assistance au refinancement des dettes.

c. Les avantages possibles

Un programme d'obligations agricoles pourrait:

- contribuer à susciter le développement d'exploitations agricoles déjà potentiellement viables, ainsi que la reprise économique du secteur tout entier, en augmentant le financement disponible dans ces buts.

d. Le facteur temps

Les exploitants bénéficiant du programme seraient "sevrés" sur cinq à dix ans, devenant exploitants commerciaux de plein droit, ce qui permettrait de prendre d'autres producteurs en charge.

4. Un crédit raisonnable à long terme pour tous les exploitants

a. La portée du problème

Si l'on ne compte pas les programmes d'État et les hypothèques consenties par des particuliers, il n'existe réellement aucun crédit à long terme dont puissent bénéficier les exploitants agricoles, car les bailleurs de fonds commerciaux ne consentent pas de termes de taux d'intérêt pour des périodes dépassant cinq ans. En principe, tous les exploitants pourraient bénéficier de prêts pour des termes coïncidant avec la période de remboursement de leurs immobilisations. En limitant ces prêts au financement de nouveau matériel de production (c'est-à-dire à l'exclusion des terrains et immeubles, des quotas, des machines et du matériel d'occasion, et du cheptel), on pourrait limiter les coûts budgétaires et mettre l'accent au maximum sur la reprise et la croissance économiques.

b. Les programmes existants

Plusieurs programmes provinciaux consentent un crédit à long terme destiné à susciter l'expansion de certains types d'entreprises et l'implantation des exploitants débutants, et la SCA, en finançant des exploitations qui ne peuvent obtenir de crédit commercial pour réaliser leur viabilité potentielle, met en particulier l'accent sur ces mêmes exploitants débutants, ainsi que sur ceux qui sont en difficulté financière. Le coût d'un dégrèvement d'un pour cent sur tout le crédit agricole d'État en circulation en 1982 aurait été de 65 millions $.

c. Les avantages possibles

Un programme d'obligations agricoles pourrait:

- augmenter la quantité de crédit véritablement à long terme, contribuant ainsi à capitaliser correctement le secteur agricole;
- développer le marché privé du crédit si on les faisait servir de caution à des prêts commerciaux subventionnés jusqu'à des taux concessionnaires.

Les sources de financement et les bénéficiaires

1. Les programmes de subventions directes

Le programme pourrait être financé par des obligations émises sur les places financières et subventionnées par le budget de l'État, afin d'assurer des prêts à faible coût à concurrence d'une limite annuelle fixe.

a. Les avantages

- L'administration en serait simple;
- le programme serait "transparent", ses coûts facilement discernables;
- chaque dollar prêté serait moins coûteux;
- l'orientation de l'assistance dans des buts précis en serait facilitée.

b. Les inconvénients

- En procédant par subventions directes plutôt que par dépenses fiscales, on s'interdirait d'atteindre des objectifs annexes.

2. Les programmes de dépenses fiscales

On pourrait vendre des obligations jusqu'à une limite annuelle fixe, à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, avec des concessions fiscales valorisant le produit après impôt, pour des périodes facilitant la coïncidence entre les fonds placés et prêtés. Les critères d'éligibilité et les limites fixées dépendraient des objectifs des concessions fiscales.

a. Les avantages

- on pourrait ainsi atteindre des objectifs annexes, favorisant par exemple les revenus des exploitants prenant leur retraite, ainsi que la conservation des capitaux au sein du secteur agricole, en finançant les obligations par des concessions sur l'imposition des gains en capital réalisés par ces exploitants.

b. **Les désavantages**

- le programme serait plus compliqué à administrer;
- le programme serait moins "transparent";
- chaque dollar prêté serait plus coûteux (mais cf. a., Les avantages);
- le partage des avantages et des coûts entre les compétences serait plus difficile, et les paiements d'égalisation en seraient affectés;
- un problème qui pourrait se révéler sérieux (et qui est compliqué par des considérations d'équité entre les provinces) pourrait se produire lorsque les placements fluctuent très différemment de la demande de crédit, car il serait alors difficile de faire coïncider le flux de fonds placés et le flux de prêts déboursés.

Il semble que l'utilisation de concessions fiscales sur les gains en capital réalisés par les exploitants prenant leur retraite, bien que l'idée en soit attrayante, ne susciterait probablement pas un financement suffisant pour un programme d'obligations agricoles.

L'administration du programme

1. **Par la Société de crédit agricole**

L'à-propos ce cette idée dépendrait des objectifs du programme, dont certains sont plus proches que d'autres des buts de la Société. Si le financement est entièrement assuré par le gouvernement fédéral, c'est sans doute la SCA qui administrerait le programme.

La simplicité apparente d'un programme administré par un organisme unique doit être pesée par rapport aux problèmes de partage des avantages et des coûts soulevés et par les soucis d'équité motivant les provinces. Les provinces qui ont déjà en place d'importants programmes de crédit, et où la SCA ne joue pas un grand rôle, pourraient soutenir que leur part n'était pas équitable. Il faudrait peut-être mettre sur pied une commission fédérale-provinciale destinée à appuyer la SCA et à résoudre ces problèmes.

D'aucuns jugeraient que l'implantation des bureaux de la SCA présente des difficultés d'accès, en particulier pour desservir des investisseurs dans le cas de dispositions de financement par dépenses fiscales; mais la SCA ne se servirait probablement pas dans un tel cas de ses propres services, mais affermerait la collecte de fonds à des courtiers.

2. **Par des établissements privés**

L'à-propos de cette idée dépendrait de la clientèle du programme. L'implantation des succursales de banques dans tout le pays pourrait faciliter la mise en oeuvre du programme d'obligations agricoles si l'on choisissait la voie des dépenses fiscales.

Il faudrait que les objectifs du programme restent simples, afin d'assurer la coordination entre les bailleurs de fonds commerciaux, et ne dépassent pas les capacités de consultation de ces établissements.

3. **Par des organismes fédéraux/provinciaux**

Cette option semble réaliste au vu des différences actuelles entre les provinces dans le secteur du crédit agricole. Cette méthode n'évite cependant pas les questions d'harmonisation des politiques: des charges excessives pourraient se révéler de part et d'autre. L'attribution des fonds entre les provinces et les établissements et le contrôle des dépenses (aussi bien l'approbation que la vérification des prêts) soulèvent des problèmes administratifs qui restent à résoudre.

4. **Par des organismes fédéraux/provinciaux et des établissements privés**

Un programme destiné à tous les exploitants doit logiquement être mis à la dispositions de tous les établissements de prêt, pour qu'ils puissent l'offrir. Néanmoins, en autant que les obligations agricoles cherchent à répondre aux besoins des exploitants ne pouvant obtenir de crédit commercial, il serait approprié d'offrir ce crédit par l'entremise d'organismes gouvernementaux.

Le coût du programme

Le coût et les avantages du programme dépendent des décisions prises à l'égard des diverses options présentées ci-dessus, et de questions plus précises qui se présentent à la suite des choix fondamentaux. À ce stade, on peut par ailleurs évaluer le nombre d'exploitants et le montant des prêts qui pourraient être consentis avec un budget donné, par exemple de 50 millions $, soit le chiffre utilisé par le parti progressiste-conservateur dans sa déclaration électorale sur les obligations agricoles.

Un tel budget permettrait la mise sur pied d'un programme allant jusqu'à 1 milliard $ de prêts en circulation, avec une subvention aux taux d'intérêt de 3½% et une marge de 1½% pour les frais généraux et les pertes. Si l'on fixait la limite des prêts à 300 000 $, on pourrait en consentir quelque 3 300; comme les prêts se situeraient en pratique en-deçà de cette limite, quelque 6 000 exploitants peut-être pourraient participer simultanément au programme. Les remboursements de prêts et le "sevrage" des bénéficiaires permettraient de recycler les fonds pour aider d'autres exploitants par la suite. Les coûts budgétaires moyens par participant par année iraient jusqu'à 15 000 $, dont 10 500 $ représenteraient la subvention aux taux d'intérêt. Les coûts moyens de la méthode de dépenses fiscales seraient plus élevés en raison des frais généraux accrus et du coût additionnel de collecte des fonds.

On trouvera ci-dessous des évaluations supplémentaires, sous forme d'autres scénarios possibles, fondés sur la supposition que les emprunteurs pourraient subvenir entièrement à leurs besoins de crédit en se tournant vers des bailleurs de fonds commerciaux une fois "sevrés".

Scénario I

Aux fins de ce scénario, on présume que les obligations agricoles sont destinées, pour une période de dix ans, à des emprunteurs aux avoirs moyens ou à des exploitants débutants et que ceux-ci obtiennent un prêt moyen de 300 000 $ à un taux fixe de 9¼% (12¾ - 3½), amorti sur 20 ans. Le total des prêts consentis à n'importe quel moment serait de 1 milliard $.

Toujours selon ce scénario, le programme verrait:

	Nombre total des emprunteurs	Nombre total de nouveaux emprunteurs
Au début	3 333	3 333
année 1	3 393	60
année 2	3 461	68
année 3	3 537	76
année 4	3 621	84
année 5	3 713	92
année 6	3 818	105
année 7	3 932	114
année 8	4 062	130
année 9	4 205	143
année 10	3 416	2 544

Si le prêt moyen était de 200 000 $ au lieu de 300 000 $, le nombre d'emprunteurs augmenterait de 50% et serait de 6 308 à l'année 9.

Scénario II

Aux fins de ce scénario, on présume que les obligations agricoles sont destinées, pour une période de dix ans, à des exploitants en difficulté financière et que ceux-ci obtiennent un prêt moyen de refinancement de300 000 $ à un taux fixe de 9¼%, amorti sur 20 ans. Le total des prêts consentis à n'importe quel moment serait de 1 milliard $.

Selon ce scénario, le programme verrait:

	Nombre total des emprunteurs	Nombre total de nouveaux emprunteurs
Au début	3 333	3 333
année 1	3 393	60
année 2	3 461	68
année 3	3 537	76
année 4	3 621	84
année 5	3 347	3 059
année 6	3 463	116
année 7	3 593	130
année 8	3 737	144
année 9	3 896	159
année 10	3 734	2 891

Scénario III

Aux fins de ce scénario, on présume que les obligations agricoles sont destinées, pour une période de dix ans, à des emprunteurs aux avoirs moyens ou à des exploitants débutants, et que ceux-ci obtiennent un prêt moyen de 300 000 $ à un taux fixe de 9¼%, amorti sur 20 ans. Cependant, on présume que le programme commence progressivement, pendant une période de 5 ans, avec un financement de 200 millions $ ajouté chaque année. Le montant maximum des prêts consentis serait de 1 milliard $ après les cinq premières années.

Selon ce scénario, le programme verrait:

	Nombre total des emprunteurs	Nombre total de nouveaux emprunteurs
Au début	667	667
année 1	1 346	679
année 2	2 026	680
année 3	2 708	682
année 4	3 391	683
année 5	3 409	18
année 6	3 430	21
année 7	3 453	23
année 8	3 479	26
année 9	3 508	29
année 10	3 350	509

LES PRÊTS INDEXÉS

1. L'idée

Les prêts indexés sont financés par des obligations indexées, au taux d'intérêt égal au taux d'inflation plus un rendement réel. Cette idée suppose que les investisseurs achètent de telles obligations afin de jouir d'une sécurité à long terme et d'un rendement assuré. Dans le marché actuel, où les obligations classiques portent un taux de 13%, on croit que des obligations indexées pourraient se vendre à 9% environ. Les investisseurs ne devront pas payer une prime compensant l'inflation future éventuelle qui pourrait éroder leur pouvoir d'achat. Lorsqu'on prévoit une faible inflation, les obligations indexées diffèrent peu des obligations classiques, mais la différence est importante lorsqu'on prévoit une inflation élevée. Il existe de nombreuses possibilités d'imposition de ces instruments, dont l'imposition des coûts d'intérêt réels uniquement ou l'imputation du rendement d'intérêt réel en tant que revenus imposables.

Cette idée fut lancée lors du budget de juin 1982 aux fins d'examen par un comité consultatif ministériel sur l'inflation et l'imposition des revenus personnels de placement, qui recommanda que l'État renonce aux dépôts et prêts indexés, parce que distorsions économiques et autres difficultés découleraient de cette proposition aux objectifs trop précis, qui voulait résoudre à court terme des problèmes affectant certains secteurs.

Les obligations indexées, vendues au Royaume-Uni (où les marchés financiers les ont absorbés facilement), représentent actuellement 10,7% de la dette nationale britannique.

2. L'effet des prêts indexés

a. Les avantages

- Ils assurent aux exploitants un crédit moins cher au coût réel fixe;
- ils peuvent réduire le risque des prêteurs et des emprunteurs, et donc diminuer encore les taux.

b. **Les inconvénients**

- Les emprunteurs et les investisseurs les comprennent mal;
- elles pourraient susciter des distorsions au sein du marché;
- les taux d'intérêt flotteraient, créant des incertitudes de trésorerie.

3. **La mise en oeuvre**

Un tel programme pourrait être mis en oeuvre pour aider le gouvernement à se financer. Une organisation telle la SCA pourrait alors emprunter directement au gouvernement, à des taux réduits.

Les notes détaillées ci-après sont extraites d'une étude de la SCA sur le projet de dépôts et de prêts indexés du budget fédéral de 1982.

a. Le but des prêts indexés

On présume que la Société de crédit agricole serait un établissement habilité à emprunter et prêter dans le cadre du système de prêts indexés proposé par le gouvernement. Pour que la SCA puisse se prévaloir du projet gouvernemental de prêts indexés pour des immobilisations dépréciables, le but de ces prêts doit être élargi pour comprendre tout but agricole (achats fonciers et consolidation des dettes), afin d'en faire un mode efficace d'expansion agricole. Ceci semble dans le droit-fil du projet, étant donné le faible produit en comptant du secteur agricole et ses produits non monétaires sous forme d'appréciation de la valeur en capital des biens immobiliers. Comme la Loi sur le crédit agricole exige que la SCA garantisse une partie de ses prêts par des hypothèques sur des terrains, les prêts cautionnés par des terrains et destinés à l'achat d'autres terrains, de bétail, d'immeubles et de matériel, ou à la consolidation des dettes, réduiraient au minimum les risques pour le prêteur, en raison de la nature des terres agricoles, qui vont généralement s'appréciant. Les risques et les difficultés afférentes aux prêts garantis uniquement par des actifs dépréciables pourraient se révéler considérables.

La structure du capital agricole indique que quelque 70% des actifs agricoles sont sous forme de terrains. Pour qu'un système de prêts indexés permette une efficace capitalisation de l'expansion agricole, ces fonds doivent servir à financer cet élément important. Ce système permettrait aussi d'améliorer efficacement les prêts d'achats dépréciables consentis en vertu de la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles.

Il faut également reconnaître que l'expansion agricole commence par l'établissement d'une base foncière financée selon des modalités convenant au secteur, qui suscite des immobilisations annexes en bétail, matériel et immeubles, et dont découle un apport positif à l'économie canadienne.

b. La conception de l'instrument de prêt

Les instruments de prêt offerts par le secteur privé, avec leurs taux d'intérêt flottants ou renouvelables, sont incompatibles avec les besoins uniques du secteur agricole. Dans les marchés financiers versatiles, les taux d'intérêts flottants rendent les projets d'investissements agricoles difficiles à évaluer en raison de l'effet des coûts d'intérêt variables sur la trésorerie et sur la marge bénéficiaire. Dans le secteur agricole, ceci est encore compliqué par les revenus agricoles très variables. Le projet de prêts indexés résout jusqu'à un certain point les coûts variables de l'argent en exigeant au minimum que les coûts d'intérêt réels soient payés chaque année. Néanmoins, comme l'élément inflationnaire reste variable, la difficulté d'évaluation de la marge bénéficiaire globale d'un projet d'investissement agricole reste la même. Ce que le projet propose réellement est un prêt à taux variable au coût inférieur à celui des prêts classiques, en raison de la disparition des frais de prime inflationnaire.

Il serait préférable, du point de vue du secteur agricole, de développer un instrument pouvant assurer un taux fixe (y compris les éléments réel et inflationnaire), pendant des périodes de cinq ans ou davantage. Comme il apparaît au tableau III, ceci pourrait se faire en fixant le taux de prêt et en laissant les autres éléments comme le projet les suggère. Seuls les coûts d'intérêt réels seraient déductibles du revenu imposable.

Tableau III

Année	1	2	3	4	5
Taux de prêt fixe	13%	13%	13%	13%	13%
Taux d'inflation	11%	14%	13%	12%	10%
Frais d'intérêt déductibles du revenu imposable	2%	0	0	1%	3%

Après cinq ans, un tel prêt peut être renouvelé. Si l'emprunteur se trouve dans une bonne position financière ou dans une fourchette d'imposition annulant les avantages du prêt indexé, l'hypothèque peut être renouvelée selon les modalités normales de prêt de la SCA, ou refinancée par un bailleur de fonds commercial. Dans un tel cas, le coût pour l'État du prêt indexé disparaît après cinq ans.

Un tel instrument de prêt exigerait des modifications à l'instrument de dépôt indexé proposé. Dans l'état actuel du projet, c'est le déposant qui semble jouir de tous les avantages: il est entièrement protégé de l'inflation, mais le bailleur de fonds doit accepter les risques découlant de l'effet du projet sur les valeurs du prêt par rapport à la caution. La position de l'emprunteur par rapport à la proportion d'avoirs dans son exploitation est incertaine, en raison de l'effet potentiel de l'inflation. Une grande partie des incertitudes auxquelles doivent faire face prêteur et emprunteur pourraient être dissipées si l'investisseur acceptait un certain risque, ce qui pourrait se faire en lui accordant un taux fixe de produit sur son dépôt, pendant une période de cinq ans, et en permettant l'imposition du produit réel de l'investisseur. Par exemple:

Tableau IV

Année	1	2	3	4	5
Taux de prêt fixe	12%	12%	12%	12%	12%
Taux d'inflation	11%	14%	13%	12%	10%
Frais d'intérêt déductibles du revenu imposable	1%	-2%	-1%	0	2%

Dans un tel cas, l'investisseur se verrait imposé sur son produit réel, et pourrait hésiter à investir dans de tels instruments en raison de la possibilité d'un produit réel négatif. En contrepartie, on pourrait considérer un produit réel négatif comme une perte lors du calcul du revenu imposable. Cette option pourrait également servir à fixer la durée des investissements à dix ans. Le cas échéant, on pourrait imposer des limites sur la déductibilité de telles pertes. Tout ceci créerait certaines difficultés administratives qu'il faudrait résoudre.

Un système de prêts et de dépôts indexés aux taux d'intérêts fixés pour cinq ou dix ans transfère un certain risque au prêteur et à l'emprunteur, sans grand risque pour l'établissement financier, qui devient simple intermédiaire. Dans ce cadre, on pourrait modifier les instruments de placement répondant aux besoins du prêteur, et élaborer diverses méthodes de remboursement répondant à ceux de l'emprunteur. Les instruments d'endettement et d'investissement résultants nécessiteraient sans doute une commercialisation énergique en raison de leur caractère inédit sur les marchés financiers. On estime par ailleurs que cette méthode serait plus simple administrativement.

c. Les considérations de trésorerie

Le programme, tel que proposé par le gouvernement, pourrait augmenter le pouvoir d'achat à long terme des particuliers, et leur permettre ainsi d'investir dans d'autres actifs productifs. On disposerait d'une certaine souplesse permettant de structurer un calendrier de remboursement des prêts coïncidant avec le flux de trésorerie prévisionnel de l'emprunteur.

d. Les utilisateurs des fonds

Les avantages de trésorerie des prêts indexés coïncideraient avec les besoins de financement des petits exploitants en expansion ou des exploitants débutants, ainsi que de ceux qui sont en difficulté financière. Ce sont les exploitants débutants ou les petits exploitants en expansion qui connaissent des problèmes de trésorerie pendant les

premiers stades de leur expansion, en raison de leurs avoirs restreints. Un système de prêts indexés aiderait à surmonter ces problèmes. Grâce au système de distribution de la SCA, des prêts pourraient être spécifiquement orientés vers ces exploitants. Par ailleurs, le programme pourrait être mis à la disposition des exploitants éligibles, aux fins d'immobilisations dépréciables.

e. Considérations administratives

La Société de crédit agricole pourrait consentir des prêts indexés à une clientèle éligible, grâce à son système de distribution actuel. La SCA ne dispose pas d'installations permettant des investissements par des particuliers, mais pourrait traiter les investissements en certificats indexés. On s'attend cependant à ce que l'élaboration d'un système d'acquisition des fonds dont la SCA a besoin soit assez longue. Pour obtenir efficacement les fonds nécessaires, on pourrait commercialiser les certificats indexés par l'intermédiaire d'un courtier. Par exemple, la SCA pourrait demander à un courtier de commercialiser 100 000 000 $ de certificats de placement indexés, à diverses valeurs nominales, auprès de particuliers investisseurs. Ces certificats différeraient des autres certificats indexés en ce qu'ils porteraient des taux d'intérêt fixes pour cinq ans ou davantage et pourraient être mis en marché en tant que "certificats agricoles" plutôt qu'"obligations agricoles". Les fonds recueillis par leur vente serviraient spécifiquement au secteur agricole.

On s'attend à ce que les prêts indexés soient mis à la disposition du secteur agricole par l'entremise d'autres établissements financiers disposant d'un système de collecte des dépôts aussi bien que d'un système de prestation. Néanmoins, si les prêts indexés dans le secteur agricole doivent être spécifiquement orientés, par exemple vers les petits exploitants en expansion et les exploitants débutants, une organisation telle la SCA pourrait efficacement mettre en oeuvre un programme à l'échelle nationale. La nature compétitive des établissements financiers et leur système de succursales peuvent être mal adaptés à la mise en oeuvre efficace d'un tel programme à l'échelle nationale, orienté vers une

catégorie spécifique d'exploitants agricoles. Par ailleurs, comme le projet suggère que les coûts d'intérêt réels soient fixés par les tendances du marché, les emprunteurs pourraient ne pas bénéficier de tous les avantages prévus du programme.

f. La transférabilité des prêts indexés

Il semblerait que les prêts indexés doivent être transférables aux personnes se qualifiant normalement pour un prêt indexé. Néanmoins, il importe de noter que les particuliers achetant des actifs assujettis à des prêts indexés peuvent se situer dans une fourchette d'imposition où une telle reprise est à leur avantage.

g. Le plafond du principal des prêts

Le montant maximum des prêts en vertu du programme de prêt actuel de la SCA est de 350 000 $ pour un demandeur éligible et de 600 000 $ pour deux demandeurs éligibles ou davantage. Il semblerait raisonnable de conserver ces plafonds pour le moment de l'octroi du prêt, toute augmentation de l'accumulation maximum de principal étant négociable par l'emprunteur et le prêteur. Le niveau d'accumulation de principal dépendrait du calendrier de remboursement, ainsi que du type d'actif financé. Par exemple, le niveau d'accumulation d'endettement pour un prêt ayant servi à acheter un actif dépréciable serait différent du niveau d'accumulation permis pour de l'immobilier agricole. Quoi qu'il en soit, il faut élaborer des méthodes et calendriers de remboursement inédits.

h. L'effet sur les autres programmes des gouvernements

Le projet de système de prêts indexés améliorerait le programme de prêt de la SCA, constituant un mécanisme approprié lui permettant de répondre aux besoins uniques du secteur agricole, en particulier des exploitants jeunes et débutants. La SCA dispose de la compétence légale nécessaire pour participer au programme.

Le projet de système de prêts indexés peut avoir un effet sur la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, actuellement en cours de révision, et qui garantit, pour les bailleurs de fonds éligibles, des prêts destinés à des améliorations agricoles. Le prêt maximum pour les particuliers est actuellement de 100 000 $, au taux préférentiel plus 1%. En vertu du programme, on consent des prêts pour les améliorations agricoles ainsi que pour l'achat de bétail et de matériel agricole.

Le programme de prêts indexés aurait probablement aussi un effet sur les programmes provinciaux, en particulier sur les programmes financés par l'État et qui n'ont pas accès aux marchés financiers. Un financement amélioré du programme de la SCA réduirait sans doute la demande pour nombre de programmes provinciaux. On pourrait par ailleurs apporter des modifications appropriées aux lois régissant les organismes provinciaux, leur permettant de participer aux prêts et dépôts indexés.

i. Considérations financières

Le montant du financement qui pourrait être offert aux exploitants par l'entremise d'un programme de prêts indexés administré par la Société de crédit agricole dépendrait de plusieurs facteurs, y compris l'afflux de fonds indexés, le degré d'offre des prêts indexés par les bailleurs de fonds commerciaux et les organismes provinciaux de crédit agricole, et les restrictions imposées par l'État.

4. Conclusion

Les dépôts indexés destinés à financer les prêts indexés semblent offrir des possibilités de financement pour le secteur agricole. Nul ne sachant si ces instrments d'investissement et d'endettement seront bien accueillis, il est difficile d'en évaluer l'effet sur le crédit agricole. Cette nouvelle façon de faire entraînerait des frais administratifs accrus. Dans le secteur commercial, le projet tel que présenté suggère que les tendances concurrentielles fixeraient le taux d'intérêt réel. Les emprunteurs pourraient donc jouir de moins d'avantages que prévu.

L'effet total du projet sur le secteur agricole, ainsi que les difficultés qui pourraient être créées, ne seront révélés qu'à l'usage, le cas échéant. Néanmoins, afin de surmonter certaines carences apparentes et de rendre la proposition plus compatible avec les besoins du secteur agricole, il conviendrait d'apporter les changements suivants au programme:

(1) élargir les buts éligibles des prêts en vertu du programme, afin d'embrasser l'achat de terres agricoles, de bétail et de quotas ainsi que la consolidation des dettes, afin de faire des prêts indexés un outil efficace d'expansion agricole;
(2) outre les taux flottants (ajustement à l'inflation plus coûts d'intérêt réels), fixer les taux d'intérêt (ajustement à l'inflation plus coûts d'intérêt réels) pour des périodes de cinq ans ou davantage;
(3) en plus de permettre aux particuliers d'investir dans la SCA, permettre aux organisations telles la SCA s'obtenir des dépôts indexés par l'entremise du réseau des courtiers en valeurs mobilières;
(4) orienter le programme, au sein du secteur agricole, vers les exploitants qui ont besoin de l'injection de trésorerie que les prêts indexés peuvent fournir. Les exploitants-cibles seraient dans ce cas les petits exploitants en expansion et les exploitants débutants, ainsi que ceux qui sont en difficulté financière pour des raisons hors de leur contrôle.

LE FONDS ENREGISTRÉ D'ÉPARGNE-PLACEMENT AGRICOLE

Ce chapitre traite d'un "Fonds de placement agricole" facilitant l'accumulation d'avoirs par ceux qui désirent se lancer dans l'exploitation agricole.

Une telle proposition mérite examen. C'est en facilitant l'endettement plutôt que l'accumulation d'avoirs que l'État assiste depuis longtemps les petites entreprises (y compris les exploitants agricoles), qui en raison de leur endettement accru, ont tendance à présenter davantage de risques. Un mécanisme encourageant l'accumulation d'avoirs par les particuliers désirant se lancer dans l'agriculture assurerait une stabilité financière accrue à long terme pour nombre d'exploitants.

Il est intéressant de constater qu'en Nouvelle-Zélande, les jeunes exploitants agricoles et les jeunes gens désirant se lancer dans l'agriculture peuvent ouvrir un "compte d'épargne-exploitation agricole" ("Farm Ownership Savings Account"), choisissant entre un compte spécial dégrevé d'impôt à 45% sur les économies éligibles, et un compte classique qui donne droit à l'épargnant à un octroi non imposable allant de 25 à 50% des économies éligibles. Il y avait en 1982 presque 8 500 comptes ouverts dans le cadre de ce programme.

Les effets possibles d'un fonds enregistré d'épargne-placement agricole

Notre but était d'analyser l'utilisation d'un programme de placement agricole aux contributions déductibles du revenu imposable (comme pour un REER), les intérêts courus étant exempts d'impôt. Au moment de leur sortie, les fonds ne seraient pas imposés s'ils servaient à des immobilisations agricoles. Cette exception pour le cas de l'agriculture aux règlements régissant les REER est justifiée par la situation unique de la plupart des exploitants agricoles, dont la source principale de retraite est le réinvestissement dans leur exploitation. Avec les marges bénéficiaires restreintes et la trésorerie marginale, on a peu l'occasion de se servir d'un REER. Avec cette option, on peut assurer au moins une certaine parité avec les autres contribuables, chaque exploitant pouvant assurer sa retraite grâce à la plus-value d'actifs achetés avec des fonds dégrevés d'impôt.

Pour cette analyse, on a évalué l'effet d'un tel fonds sur quatre groupes:

(a) les exploitants à temps plein aux revenus substantiels;
(b) les exploitants à temps plein actuellement en difficulté financière;
(c) les exploitants à temps partiel dont la plus grande partie des revenus provient de sources non agricoles;
(d) les particuliers cherchant à rassembler un capital leur permettant de se lancer dans l'agriculture.

Voici, en résumé, notre analyse de cette proposition:

	Les avantages	Les inconvénients
Le client: (a) un exploitant à temps plein aux revenus substantiels	Avantage net, les fonds dégrevés d'impôt pouvant servir à des immobilisations. Pourrait limiter en partie le système actuel d'achat de matériel à des fins strictement fiscales, et réduire l'usage des tickets de grain reportés et l'achat de matières premières afin de reporter l'impôt.	Constitue un pouvoir d'achat accru qui peut être capitalisé dans le prix d'achat de divers actifs agricoles. Ceci constitue un avantage injuste par rapport aux autres contribuables: chaque dollar de coût d'achat pourrait être subventionné à 50%, et ces personnes pourraient être dans la fourchette d'imposition de 50%.
Le client: (b) un exploitant à temps plein actuellement en difficulté financière	Les bonnes années, pourrait servir de moyen d'épargne, après quoi on pourrait retirer l'argent comptant en vue d'immobilisations ordonnées, et non uniquement à but fiscal. Si cet instrument avait existé il y a	Utilité actuellement très limitée en raison de l'inexistance des fonds à investir dans cet instrument; mais, comme il est dit à la rubrique "avantages", ceci pourrait changer avec la reprise économique.

Les avantages	Les inconvénients
quatre ans, certains exploitants à plein temps n'auraient peut-être pas été pris au jeu des immobilisations à but uniquement fiscal.	
Le client: (c) un exploitant à temps partiel	
Si des fonds supplémentaires sont disponibles, cette façon de faire présente des avantages réels à l'égard des immobilisations, pouvant se substituer à la restriction actuelle (article 31). Il existe une possibilité de doublage dans certaines situations où deux conjoints travaillent actuellement.	Aucun inconvénient à moins que les fonds n'aillent à des immobilisations affectant la viabilité de l'exploitation, p. ex. à l'achat de nouveau matériel à des fins purement fiscales, les paiements conséquents pouvant annuler l'avantage fiscal. Mais on ne peut légiférer contre la mauvaise gestion.
Le client: (d) un particulier rassemblant un capital pour se lancer dans l'agriculture	
Comme (c), sauf que, sans base d'affaires, aucun autre report fiscal n'est possible. Ce client pourrait donc investir en confiance dans un FEEPA, sachant que l'impact fiscal au moment de la sortie peut être compensé par des immobilisations agricoles. Ce changement des règlements fiscaux donnerait une certaine parité avec les exploitants à temps partiel bénéficiant de l'article 31. Le problème actuel de la sortie d'un REER pour l'achat d'actifs agricoles est sérieux pour les nouveaux exploitants hors de l'élevage.	Comme (c), mais le problème est accru parce que nombre d'exploitants débutants, connaissant mal le secteur, peuvent se livrer à des immobilisations superflues afin de se prévaloir du programme.

Au vu de ce qui précède, nous déconseillons un fonds spécial, car ce sont les contribuables aux revenus les plus élevés qui bénéficient finalement le plus de tout placement dégrevé d'impôt. Ce problème serait encore augmenté si le fonds permettait des investissements importants. Créer un nouveau régime limitant la participation de certains particuliers alourdirait le programme.

C'est pourquoi, et au vu des statistiques montrant que peu de gens contribuent le maximum dans le cadre du système actuel, nous conserverions les limites actuelles des REER ET REEL, mais en ajoutant une nouvelle classe dégrevée d'impôt si les fonds servent à des immobilisations agricoles. Nous avons analysé l'effet de cette proposition sur nos quatre catégories.

	Les avantages	**Les inconvénients**
Le client: (a) un exploitant à temps plein aux revenus substantiels	Permet des immobilisations subventionnées souples. Élimine en partie l'achat à but fiscal d'actif dépréciables, permettant d'investir rationnellement. Dans l'état actuel, aucun effet majeur sur la capitalisation agricole.	Les fonds disponibles aux fins de placement dans ce régime sont limités par les plafonds actuels de REER. Il faudrait de nombreuses années pour épargner assez pour acheter même un actif coûtant 100 000 $.
Le client: (b) un exploitant à temps plein actuellement en difficulté financière	Si des fonds sont disponibles, ce programme pourrait permettre l'étalement des revenus. Comme ce client a une trésorerie limitée, les avantages du programme ne sont certainement pas aussi imporants que pour les exploitants en (a).	À moins que les fonds ne servent à des immobilisations affectant la viabilité de l'exploitation, aucun inconvénient apparent. Comme pour (a), il faudrait de nombreuses années pour épargner assez pour l'achat d'une seule machine agricole.

Les avantages	Les inconvénients
Le client:	
(c) un exploitant à temps partiel (d) un particulier rassemblant un capital pour se lancer dans l'agriculture	
Constitue un fonds réaliste d'immobilisations agricoles, dégrevé d'impôts. Par "réaliste" on entend le montant actuel de 6 500 $ (REER: 5 500 $; REEL: 1 000 $), ce qui constitue des économies importantes pour un particulier.	À moins que les fonds ne servent à des immobilisations affectant la viabilité de l'exploitation, aucun inconvénient apparent. Comme pour (a), il faudrait de nombreuses années pour épargner assez pour l'achat d'une seule machine agricole.

Notre position actuelle dépend du maintien des règlements régissant les REER et REEL. Si aucune nouvelle forme de régime de retraite figurant dans les propositions du budget n'est mise en oeuvre, mais que les limites accrues de REER le sont, il faudrait élaborer des restrictions sur l'utilisation des fonds sortis. Naturellement, la question des frais généraux et de la surveillance du placement des fonds sortis au sein du secteur agricole se pose. D'après nous, ce problème serait insignifiant, car le système actuel fondé sur la parole donnée, et l'évaluation des entreprises ayant des "attentes raisonnables de bénéfices" devraient suffire.

À notre avis, l'unique avantage de la mise en oeuvre d'un type distinct de régime enregistré de placement agricole serait d'augmenter la contribution annuelle permissible, ce qui, comme il a été dit plus haut, ne ferait que polariser l'avantage voulu du système pour les contribuables à revenus élevés. Si l'on élaborait un type distinct de régime enregistré de placement agricole, il devrait s'agir d'une alternative au REER. Si l'on créait un fonds distinct, il pourrait peut-être être orienté vers des groupes bien précis, aux fins de réinvestissement au sein du secteur agricole.

LES TRANSACTIONS GARANTIES FINANCÉES PRIVÉMENT

1. L'idée

L'État accorde des garanties à des particuliers reprenant des hypothèques grevant des propriétés agricoles.

(a) Ceci assurerait une autre source de crédit pourles exploitants;
(b) ceci donnerait aux vendeurs l'occasion de conserver leur capital au sein du secteur agricole
(c) ceci donnerait aux autres particuliers l'occasion d'investir directement dans l'agriculture

2. La situation

Des particuliers ont consenti en 1982 quelque 351,6 millions $ de crédit à long terme aux exploitants agricoles au taux moyen de 13%. Les taux exigés par la SCA et les banques étaient en moyenne de 13,7 et 17,62% respectivement. Pour le 1,3 milliard $ en crédit à long terme en circulation consenti par des particuliers en 1982, les taux d'intérêt étaient en moyenne de 10,95%, tandis que le crédit consenti par les bailleurs de fonds commerciaux (1,8 milliard $) était grevé de taux d'intér:et de 14,75% en moyenne. Bien que la durée pour laquelle les taux d'intérêt sont fixés sur le crédit consenti par les particuliers soit imprécise, il est évident qu'on pourrait réduire le coût du crédit agricole en incitant les particuliers à financer ce secteur.

Les transactions financées par des particuliers sont déjà garanties dans certains cas. Une hypothèque privée suivie par une hypothèque subséquente est essentiellement garantie par l'hypothèque suivante. La fréquence de ce phénomène est mal connue.

Des garanties fédérales ou provinciales sont actuellement accordées sous diverses formes aux bailleurs de fonds commerciaux consentant un crédit avec certains objectifs.

3. La mise en oeuvre

a. Les principes

Le programme devrait être structuré afin:

(a) de rendre le crédit à long terme plus abordable pour les exploitants;

(b) de réduire au minimum la capitalisation des avantages dans la valeur des actifs;

(c) de conserver le capital dans le secteur agricole;

(d) de simplifier l'administration.

b. Les avantages

Un programme de garanties des transactions financées par les vendeurs

(a) augmenterait le montant de crédit à prix raisonnable à la portée des exploitants, en particulier des exploitants débutants;

(b) réduirait les taux d'intérêt jusqu'en-deçà des taux de marché (grâce à la garantie) et réduirait les frais d'intermédiaires financiers;

(c) donnerait l'occasion aux exploitants prenant leur retraite (entre autres) de conserver des placements sûrs dans le secteur agricole;

(d) conserverait dans le secteur agricole le capital engendré par ce secteur;

(e) réduirait les besoins en comptant par ailleurs satisfaits par les programmes de prêts d'État directs;

(f) réduirait le coût du crédit pour les exploitants, sans que l'État ait à défrayer de coûts de subventions directes.

c. Les inconvénients

(a) une structure administrative est nécessaire;

(b) ce programme n'aide nullement les exploitants en difficulté financière;

(c) pour être efficace, ce programme exige un élargissement des dispositions de réserve afférentes aux gains en capital;

(d) ce programme augmente la responsabilité indirecte de l'État.

d. La structure du programme

(a) Le montant des hypothèques éligibles pourrait être de 350 000 $;
(b) l'approbation dans le cadre du programme exigerait la même évaluation et la même analyse actuellement exigées pour l'octroi d'un prêt par un bailleur de fonds commercial ou un organisme d'État;
(c) la garantie pourrait être limitée à 75% de la valeur de la caution;
(d) les hypothèques suivantes pourraient exiger l'accord de la caution;
(e) le terme des intérêts pourrait être fixé (de préférence) à 10 ans ou davantage, mais l'on pourrait également songer à un terme de 5 ans;
(f) les taux d'intérêt exigés ne devraient pas dépasser le produit des obligations d'État du Canada de nature et de durée comparables;
(g) on pourrait laisser les particuliers administrer l'hypothèque;
(h) si l'emprunteur fait défaut et le prêteur exige d'être payé, la caution peut soit mettre les versements à jour soit rembourser le prêt.

e. L'administration du programme

Le programme pourrait être administré par la Société de crédit agricole et/ou par des organismes de prêt provinciaux.

f. Le coût du programme

(a) Les frais pourraient être recouvrés du vendeur, de l'emprunteur ou de l'État (le vendeur pourrait aussi gérer son placement);
(b) le coût des pertes possibles, s'il était nécessaire de recouvrer une caution, dépendrait de la structure du programme, qui pourrait:
  - garantir uniquement les prêts d'immobilier agricole, ce qui réduirait les pertes au minimum;
  - contrôler les pertes par un ratio précis prêt-caution;
  - être grevé de frais compensant les pertes;
(c) selon l'expérience d'autres programmes de prêts directs et de cautions, les pertes dans le cadre du programme ne devraient pas dépasser 1% du principal en circulation; les pertes seraient minimes sinon inexistantes durant les quelques premières années;
(d) l'activité d'un programme de cautions aux particuliers reste à établir.

LE PROJET DE BANQUE AGRICOLE

Les raisons pour les changements institutionnels découlent de la nécessité d'assurer la concurrence en consentant des prêts au moindre coût, grâce à une efficacité de marché, à un volume accru de fonds, et à un service amélioré au secteur agricole de l'économie.

Les critères qui pourraient servir à évaluer le changement institutionnel, ou même de nouveaux instruments de crédit, comprennent:

- un meilleur accès aux fonds des investisseurs privés;
- la disponibilité des fonds, basée sur les revenus nets prévisionnels, l'aptitude à rembourser, la caution et le passé de crédit;
- la souplesse du calendrier et du niveau de paiement;
- la prévisibilité des taux d'intérêt;
- les services innovateurs;
- l'efficacité des prêts du point de vue du coût des transactions;
- une connaissance approfondie du financement agricole de la part de l'emprunteur et du prêteur.

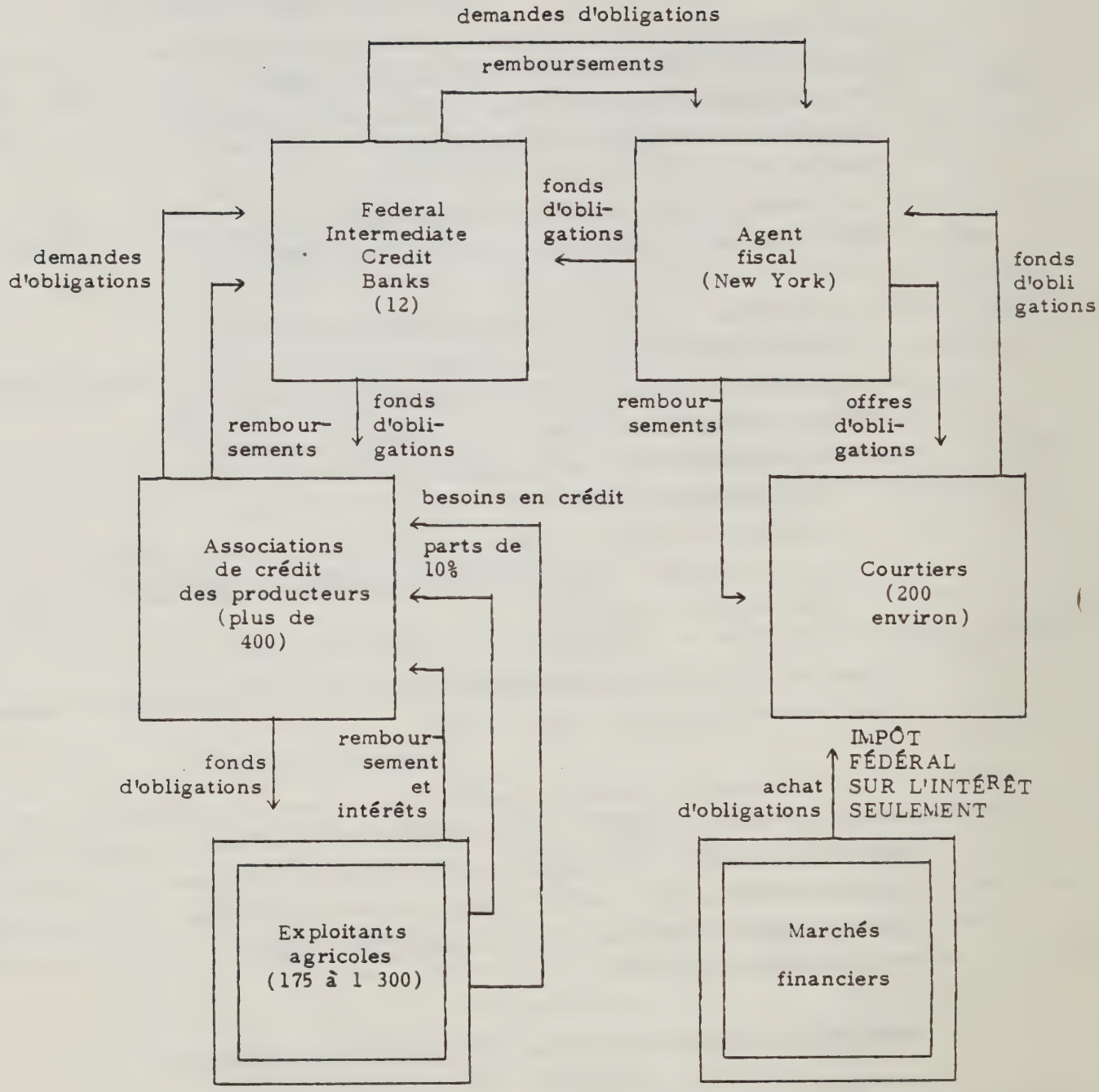
L'Association des producteurs de bovins du Canada a proposé l'établissement d'une nouvelle Banque de crédit agricole.

Cette proposition est fondée sur le désir d'accroître la concurrence au sein du marché du crédit agricole. En particulier, les modalités de crédit à court terme prennent une importance accrue à mesure qu'augmente le nombre de matières premières agricoles dont l'achat exige un financement. Le montant de crédit agricole à court terme en circulation est passé de 1,8 milliard $ en 1972 à 4,6 milliards $ en 1982.*

Voici le flux de fonds au sein du Farm Credit System américain:

---

* Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario: "Le crédit agricole: un coup d'oeil inédit sur les besoins futurs du Canada", juillet 1984, p. 37



Le Farm Credit System américain a trois avantages précis sur le crédit agricole canadien: un bailleur de fonds dirigé par les exploitants eux-mêmes, un organisme dirigé par les emprunteurs, et un établissement assurant une stabilité relative du niveau d'intérêt exigé des emprunteurs, grâce à la mise

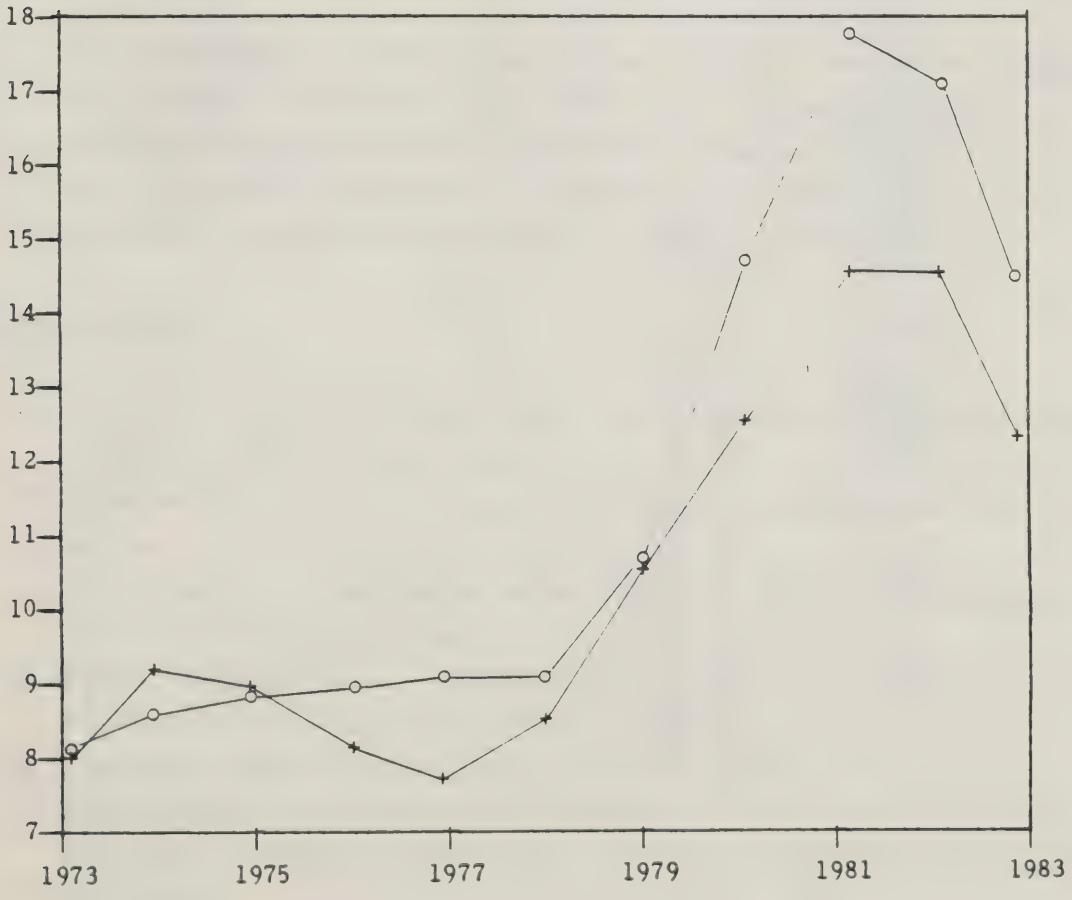
en commun du coût des obligations vendues sur les places financières.

Gérant les prêts, les exploitants peuvent fixer leurs modalités, assurant qu'ils répondent aux besoins agricoles, à l'encontre des bailleurs de fonds privés actuels, dont la politique est affectée par la diversité de leurs emprunteurs.

Les prêts gérés par les emprunteurs permettent à la politique de crédit de se libérer des soucis des épargnants, comme dans le cas d'une caisse d'épargne.

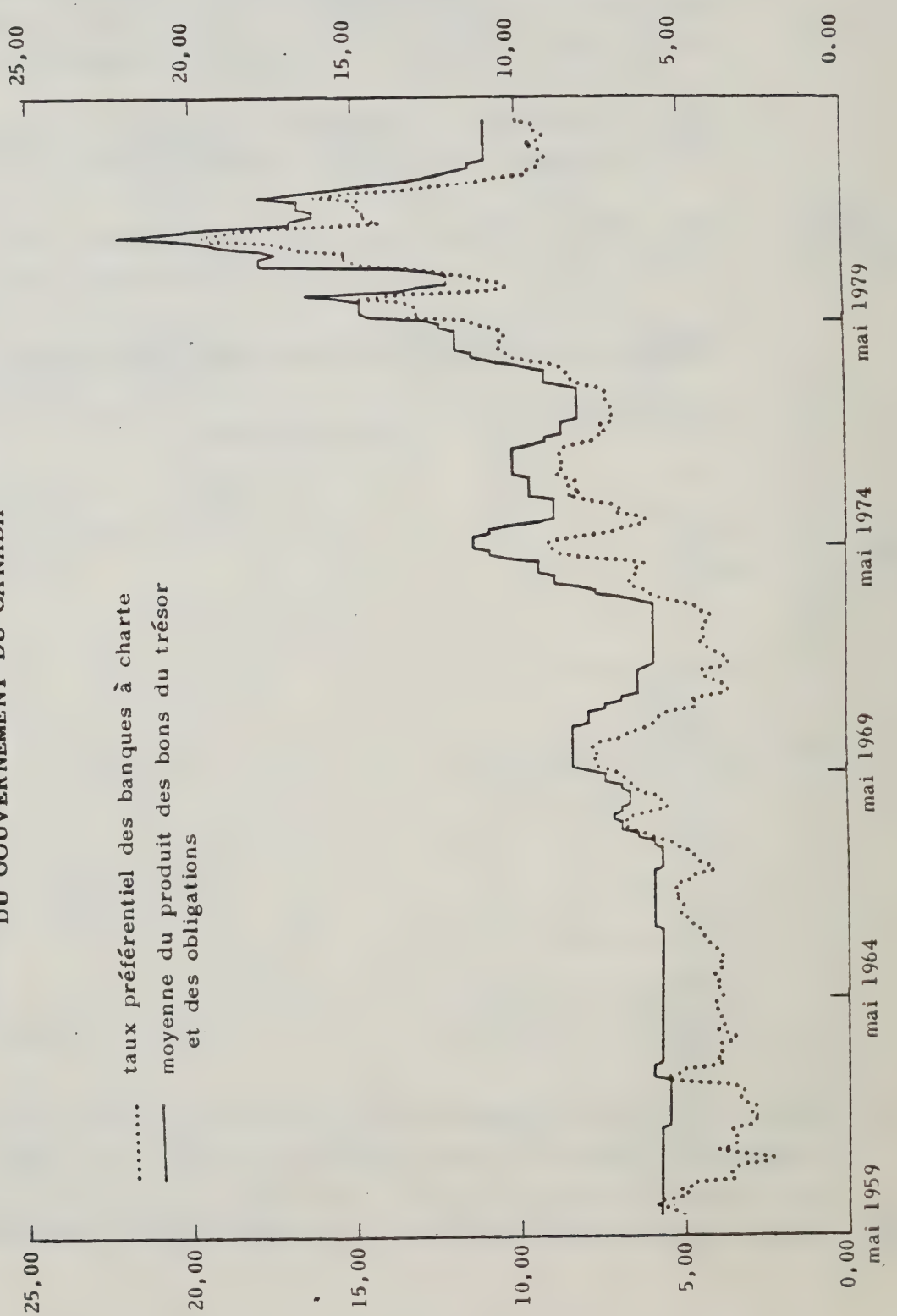
Voici les taux d'intérêt pour les nouveaux prêts PCA comparés aux taux d'intérêt généraux à court terme de tous les bailleurs de fonds américains:

Tableau V: Comparaison des taux d'intérêt exigés par les prêteurs américains



o à court terme + nouveaux prêts PCA américains

Le tableau ci-dessous indique qu'une activité semblable est possible au sein des marchés financiers canadiens.



Les exigences essentielles pour l'établissement d'un système semblable au Canada comprennent, entre autres:

- un vaste soutien parmi les exploitants;
- un engagement inlassable de l'État, y compris le soutien législatif et financier nécessaire dans les premiers temps;
- la propriété éventuelle des exploitants;
- le droit légal d'hypothéquer et d'accepter des formes diverses et variées de caution;
- le droit légal d'émettre des obligations en contrepartie d'une caution de terres, de biens meubles, de billets et d'autres instruments négociables, et de toute garantie ou ressource en capital de l'État;
- la mise sur pied de réserves en capital adéquates et le contrôle de leur utilisation;
- la séparation de la fonction de financement et de la fonction principale de prêt;
- des assurances que l'institution est en mesure de mener son exploitation en consentant toute forme de crédit à des fins agricoles, en autant que l'entreprise est foncièrement viable économiquement;
- des dispositions permettant la formation des associations de prêt, sur une base géographique aussi bien que selon les entreprises.

Les avantages:

(1) Les taux d'intérêt devraient être plus stables, facilitant la planification agricole à court et moyen terme;

(2) la compétition devrait être accrue au sein du marché du crédit à court terme;

(3) les exploitants, étant actionnaires, seraient directement intéressés à ce que l'institution marche bien;

(4) comme l'institution se spécialiserait en prêts agricoles, elle pourrait employer un personnel plus spécialisé, oritenté vers l'agriculture;

(5) le système sépare la fonction de prêt de la fonction d'emprunt;

(6) étant donné les taux d'intérêt d'aujourd'hui, en augmentation rapide, la fonction de pooling devrait offrir, à court terme, des taux moins élevés aux clients.

Les désavantages:

(1) Lors de périodes où les taux d'intérêt baisseraient, la fonction de pooling pourrait faire en sorte que les taux d'intérêt exigés des clients baisseraient moins vite que ceux exigés par d'autres établissements;

(2) les clients potentiels peuvent se méprendre sur la nature de l'établissement:

- ce genre de système ne constitue pas une source de crédit au rabais;
- ce genre d'établissement doit juger les demandes de prêt tout comme le ferait une banque, c'est-à-dire selon l'aptitude à rembourser, le crédit, la caution, etc;

(3) les établissements de crédit existants peuvent voir cette nouvelle concurrence d'un mauvais oeil;

(4) pour que l'idée soit viable, il faudrait un volume constant et important de prêts.

LES PRÊTS À MOYEN TERME GARANTIS À TAUX FIXES

1. L'idée

Il s'agit d'inciter les banques à charte et les caisses d'épargne à consentir des prêts à moyen terme, à taux fixes, allant jusqu'à cinq ans, en offrant des garanties d'État.

2. La situation

Les bailleurs de fonds commerciaux constituent la principale source de crédit à moyen terme pour les exploitants agricoles. Ils offrent une durée d'amortissement allant de un à vingt ans, selon le prêteur, le but du prêt et les caractéristiques de l'emprunteur. Le prêt à moyen terme typique dure environ trois ans et est grevé d'un taux d'intérêt flottant.

Selon une enquête menée récemment par la SCA, les achats de machines et de matériel agricoles en 1983 étaient inférieurs de 33% à ce qu'ils avaient été en 1980, et on prévoit encore une réduction de 57% en 1984. L'un des facteurs qui contribuent à réduire le niveau d'immobilisations est le risque posé par les taux d'intérêt flottants durant une période où ces taux sont versatiles. Afin d'inciter à de nouvelles immobilisations agricoles productives, on a suggéré qu'il existait un besoin de prêts à taux fixe, allant jusqu'à cinq ans, pour les placements à moyen terme, et que les bailleurs de fonds commerciaux pouvaient être incités à consentir de tels prêts par des garanties d'État, entre autres.

Il reste encore à mener des recherches considérables afin de déterminer s'il existe une demande réelle pour de tels prêts et si on pourrait inciter les bailleurs de fonds à en consentir avec la garantie de l'État.

L'on croirait que les emprunteurs préféreraient par principe les prêts à moyen terme à taux fixe plutôt que flottant. En pratique, le choix est compliqué par les taux d'intérêt généralement plus élevés grevant les prêts à taux fixes et par les prévisions au sujet des taux d'intérêt à

venir. Certains prêteurs soutiennent en outre que les taux flottants sont nécessaires afin d'assurer un flux de fonds pour les prêts agricoles.

Le gouvernement fédéral offre actuellement, en vertu de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, des garanties sur les prêts à moyen terme jusqu'à 10 ou 15 ans consentis par des bailleurs de fonds commerciaux, à des taux flottants allant jusqu'au taux préférentiel plus 1%; mais la Loi tombe en désuétude le 30 juin 1985. Le gouvernement fédéral peut choisir de remplacer le programme actuel de garantie, qui a perdu de son importance relative, par un programme de garantie pour les prêts à taux fixe allant jusqu'à cinq ans.

3. Modalités suggérées

a) Plafond des prêts en circulation:
le plafond actuel en vertu de la Loi est de 100 000 $ et 75 ou 90% de la valeur de l'actif, selon le but du prêt. Une augmentation est sans doute justifiée; il reste à déterminer par l'examen la limite appropriée;

b) Actifs admissibles et taux d'intérêt:
- doit-on offrir la garantie pour tous les placements à moyen terme? Pour certains actifs, tels les immeubles et les améliorations, une durée de cinq ans est peut-être trop courte; pour d'autres, tels les camions et les animaux reproducteurs, elle peut être trop longue;
- puisque le prêt serait garanti, le taux d'intérêt devrait en être inférieur à celui d'un prêt semblable non garanti. Quel différentiel serait-il approprié? Cette question serait-elle réglementée dans le cadre du programme?

c) Le degré de la garantie des pertes des prêteurs:
la garantie doit-elle être identique aux dispositions actuelles de la Loi?

d) Les calendriers de remboursement (intérêt et principal, par période):
- les calendriers de remboursement seraient-ils négociés entre l'emprunteur et le prêteur?
- les emprunteurs auraient-ils la faculté de rembourser un prêt en avance, sans pénalité?

e. **Les garanties:**

- un agent de la caution devrait-il approuver chaque garantie?
- tous les exploitants seraient éligibles à recevoir une garantie?

4. Considérations administratives

a. Les pertes à la suite de garanties consenties en vertu de la Loi se sont montées récemment à 1% de la valeur des prêts consentis chaque année. Ce taux pourrait être appliqué au nouveau programme afin d'évaluer les coûts annuels une fois un niveau de prêt établi.

b. Le coût pour l'État pourrait être réduit en exigeant des emprunteurs le paiement d'un montant destiné à couvrir une partie des pertes prévues.

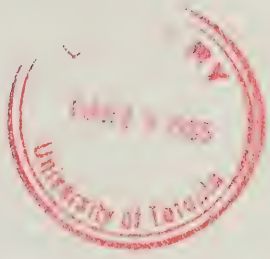
c. Les frais généraux dépendraient de la compétence d'approbation. Si un fonctionnaire (par exemple de la SCA) examinait chaque prêt et déterminait s'il était éligible à recevoir une garantie, comme c'est actuellement le cas en vertu de la Loi sur les améliorations agricoles, les coûts pour la SCA devraient se situer, selon l'expérience de cette dernière Loi, aux alentours de 200 000 $ par an.

DOCUMENT: 830-156/ 008

CA1
Z 2
-C 52

Government Publications

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT



Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector

Task Force on Agricultural Finance

Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

TABLE OF CONTENTS

Section		Page
INTRODUCTION		
Part I	OVERALL PERSPECTIVE	1
	-- Background	1
	-- Recent Variability in Interest Rates	5
	-- The Increasing Importance of Interest Rate Costs	9
	-- The Ability to Service Debt	12
	-- Evaluation of Financial Instruments	14
Part II	FINANCIAL INSTRUMENTS	16
	-- Accrued Interest Mortgage	17
	-- Variable Amortization Plan	19
	-- Graduated Payment Mortgages	22
	-- Indexed Term Loans	24
	-- Shared Appreciation Mortgage	25
	-- Split Risk Mortgage	27
	-- Fixed Rate Mortgages	29
	-- Interest Rate Futures	31
	-- Weighted Average Cost of Capital Concept	33
	-- Insurance Plans	35
	-- Commercial Instruments	38
Part III	CONCLUSIONS	40

INTRODUCTION

This discussion paper was prepared for the Federal/Provincial Task Force on Agriculture Finance established in the summer of 1984. Two principal questions are addressed:

-- Is there a need for greater stability in farm interest costs?

-- What credit instruments could be used to stabilize either interest rates or debt service requirements?

In the first section of the paper, we examine the extent of interest rate instability and the need for stability. In the second section, we examine a number of credit instruments to ascertain if they are able to deliver interest rate stability or to enable farmers to better absorb fluctuations in interest rates. This evaluation is summarized in the concluding section.

It must be emphasized that this paper deals only with the issue of interest rate instability and the ability of farmers to deal with it. The paper is not directed at the issue of whether or not interest rates are too high or the problems caused by rates which trend upward over time.

PART I
OVERALL PERSPECTIVE

Background

The greatest annual change in the average chartered bank prime rate experienced in the 1950's was the slightly over one half of a percent change between 1956 and 1957. In the 1960's, the rates trended upward with the greatest annual change being about one percent, which was experienced between 1968 and 1969. The trend continued upward and the rate became much more unstable in the 1970's. The greatest change experienced in that decade was about three percent (between 1978 and 1979). Between 1980 and 1981, the rate increased over five percent and then declined about 3.5 percent between 1981 and 1982. Rates dropped a further 4.6 percent between 1982 and 1983.

The dramatic increase in the volatility of interest rates in the 1970's and early 1980's has increased the uncertainty with respect to interest rates that individuals and businesses in all sectors of the Canadian economy, as well as governments, must deal with in planning their investments.

Interest rates themselves are a function of the supply and demand for money within and between the different financial markets and financial institutions. The rates in these markets are influenced by such factors as government policy, inflation, uncertainty with respect to inflation, U.S. interest rates, and other factors. The uncertainty caused by the increased volatility of rates has contributed to an increase in the real rate of interest (return) required by investors, charged by lenders and paid by borrowers. (The real rate is the return above the inflation rate which is most commonly measured by the consumer price index.) The variation in inflation and expectations about future trends in inflation help to explain much of the variation in interest rates as the more variable component of the nominal rate generally has been the inflationary component. Thus, it might be anticipated that with more stable inflation rates, stable interest rates will follow and that this should also lead to a decline in the real rate of interest.

No one player or group within the financial markets can control interest rates. The federal government can influence rates through its monetary policy; however, it does not establish the rate. Though the federal government can influence rates, we cannot expect it to effect a policy which is solely directed at the stabilization of interest rates when it must consider such other factors as exchange rates, inflation, and unemployment. Even if the government attempted such a policy, it is unlikely it would be successful unless other market forces were in tune with a stable rate.

The movement of interest rates has a pervasive impact upon the economy. Stock prices, bond prices, including bonds issued by businesses and governments, interest expenses of large and small businesses, mortgage rates paid by householders, value of capital assets, and income earned by investors are examples of items and sectors affected by a change in interest rates. In effect, there is no area of the economy that is untouched by a change in interest rates. However, some sectors and some businesses and individuals within a sector may be more deeply affected. In considering programs and instruments to help the agricultural sector deal with the problems caused by the uncertainty of interest rates, the precedent established for other sectors must be recognized.

The increasing instability in interest rates has made investors reluctant to commit their funds at fixed rates of interest for long periods of time. The reduced ability of commercial lenders to obtain funds at fixed rates for longer terms has limited the length of the terms for which they are prepared to offer loans at fixed rates. Volatile interest rates have also dramatically increased the significance of the long-standing provision of the federal Interest Act which limits the penalty for prepayment of loans of more than five years that are secured by a mortgage on real estate to three months interest after the initial five-year period has expired. This provision essentially requires the lender to shoulder all of the risk of changes in interest rates on such loans and thus puts a five-year upper limit on the length of term for which lenders are willing to extend such loans. Longer amortization periods are provided, but the rate of interest is fixed for no more than five years.

The return to productive assets is earned over the life of those assets, and difficulties in meeting repayment schedules may be encountered unless the term of the loans used to purchase such assets coincides with the expected productive life. Furthermore, good decision-making requires firm estimates of the full costs and returns over the expected lifetime of an asset when a possible purchase is being assessed. When, as at present, the term of loans is severely curtailed, neither of these two conditions is met[1].

The uncertainty caused by variability in interest rates has generally made planning and budgeting a much more difficult task for the farmer and can lead to significant management errors and to an inefficient allocation of resources due to the tendency of people to be adverse to risk. Some farmers will attempt to avoid debt because of the financial risk involved. Even in cases where a project is expected to yield a reasonable return on investment, a farmer may not proceed because of the uncertainty with respect to interest rates. This variation can also result in some farmers investing in projects when it is not likely that the project will generate a sufficient return to cover debt costs because they make their assessment based upon rates which are temporarily low.

Sharp upward movements in interest rates not only increase uncertainty, they also have a very direct impact on the cash flow situation of farm borrowers. A large increase in interest rates can and has led to financial disaster for those with large debts. It is for this reason that farmers are generally much more concerned with large upward movements in interest rates than with the overall lack of stability.

One factor that differentiates farmers from those operating other businesses is the limited access to equity capital markets. This limits farmers' ability to deal with interest rate and interest cost fluctuations, especially since the rates on the debt financing available to them from capital markets are generally subject to the full level of market instability.

---

1 For details on the farm credit vehicles offered by the major chartered banks see Appendix 2 of the "Challenges in Agricultural Credit in Canada" paper prepared by the Ontario Ministry of Agriculture and Food.

Although these are common elements to the problems created for farmers by interest rate instability, the financial position and needs of farm businesses and the impact of interest rate instability on those businesses are very diverse. Many farmers have virtually no debt while, at the other extreme, some have debt loads such that any increase in interest rates will very likely lead to the failure of the business. Even with the same relative debt load there can be substantial differences in the ability to handle that debt and in the likely consequences of substantial changes in interest rates. A farm business producing a supply-managed commodity for which returns are quite certain and tied to estimates of production costs is more likely, for example, to be able to handle a large debt load and some variation in interest rates than one producing a commodity for which returns are highly unstable. Similarly, a beginning farmer who can count on family assistance in the event of financial difficulty can handle a larger debt load and greater variations in interest rates than one who cannot count on such assistance. The level of off-farm earnings of the family also has an impact on the capacity to handle debt load and interest rate variation.

In addition to differences that affect the ability of the farm family to handle debt load and variations in interest rates, there are substantial differences in the financing needs for different types of enterprises. At the extremes, most of the financing needed for a feeder cattle enterprise is short-term, while a cash grain farm needs substantial long-term money to finance the large land base required.

These differences mean that an instrument which is appropriate for one group may not be appropriate for another, and that some farmers are either not affected by or are already successfully dealing with interest rate instability. As an example, it may not be appropriate to make a program or instrument designed for highly leveraged individuals generally available to all farmers since on average, in early 1984, farms were financed 82 percent by equity and only 18 percent by debt[1].

---

[1] 1984 Farm Credit Corporation Survey

Recent Variability in Interest Rates

Tables I, II, IIIa and IIIb show the change in the annual average interest rates experienced by farmers since 1971. Because the figures reported are annual averages, they do not fully reflect the actual variability in rates. A better idea of the volatility in interest rates in the early 1980's can be obtained by examining the average monthly prime rates of the chartered banks (see Table IV). Interest rates fluctuated in the 1970's, but never as dramatically as in 1980 and 1981 when they changed nearly 50 percent in four months and over 85 percent in one year.

As an example of the impact of these monthly changes in interest rates, Table IV shows the changes in monthly interest expenses that would be experienced by a farmer with a $250,000 debt at two percent over prime. As shown, an operation with this debt would have had $2,884 in interest expenses in August, 1980 and $4,909 in August, 1981, an increase of approximately 75 percent. It is unlikely that an individual would budget for an increase of 75 percent in one expense in the span of one year. Interest costs would have dropped to $3,617 by August of 1982 and would have declined further to $2,638 by August, 1983, slightly below today's cost.

As can be seen in Table IV, the monthly average prime rate has been relatively stable since the end of 1982, but there is still great uncertainty as to whether or not this stability will last.

TABLE I
Estimated Average Interest Rates on Credit Extended: Short Term (less than 18 months)
(Percent)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Banks (non FILA)	8.2	7.8	10.8	11.8	11.0	11.6	9.9	12.0	14.5	15.25	20.3	16.8
Supply Companies	15.0	11.0	15.0	15.5	14.5	16.0	15.0	16.0	18.0	18.0	20.8	23.6
Credit Unions (Includes Federal and Provincial FIL)	9.4	9.2	10.7	12.0	12.3	12.1	12.0	12.7	14.3	15.25	20.3	16.8
Finance Companies (Household and Personal)	18.0	16.0	19.0	20.0	18.0	18.0	18.0	21.7	22.5	24.0	28.0	24.0
Dealers, Stores, etc.	16.0	14.0	15.0	15.0	13.0	13.0	12.0	12.5	13.5	18.0	24.0	24.0
Private Individuals	7.0	7.0	8.5	8.5	9.2	9.0	9.0	9.2	10.0	12.0	14.0	12.0
Treasury Branches (Alberta)	7.0	7.0	10.4	11.3	10.6	11.3	9.5	11.7	14.7	14.4	15.0	16.8
Provincial Credit Agencies	--	--	--	--	--	9.2	8.4	9.8	13.6	14.2	19.4	14.05
SEDCO (Saskatchewan)	9.6	8.4	9.3	10.0	11.0	--	--	--	--	--	--	--
Cooperative Program	9.6	10.4	10.3	15.2	8.3	17.5	18.3	18.4	21.8	21.0	25.5	24.2
Weighted Average	9.3	8.4	11.1	12.2	11.4	12.1	10.9	12.3	15.1	16.0	20.9	17.2

Source: Agriculture Canada

TABLE II
Estimated Average Interest Rates on Credit Extended: Intermediate Term (18 months to 10 years)
(Percent)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Banks (FILA only)	7.0	6.0	6.5	9.1	8.5	9.2	8.9	10.5	13.7	15.25	20.3	16.8
Banks (other than FILA)	7.2	8.4	11.5	11.8	11.2	11.5	9.9	11.9	14.2	15.75	19.12	17.3
Private Individuals	7.0	6.7	9.5	8.5	9.1	9.3	9.0	9.2	10.0	12.0	14.0	12.0
Supply Companies	14.5	14.9	14.9	15.5	15.2	14.1	15.2	15.8	17.2	18.0	19.9	19.1
Farm Credit Corporations	6.9	6.2	6.3	8.5	8.2	9.1	8.9	9.3	10.7	12.9	14.3	16.4
Insurance, Trust & Loan Companies	11.0	10.5	12.0	13.5	12.0	12.0	10.9	13.0	12.5	12.0	14.0	12.5
Federal Business Development Bank	9.5	9.5	9.7	12.5	12.0	12.0	11.0	13.0	14.7	19.0	21.0	18.0
Provincial Government Agencies	--	--	--	--	--	8.9	8.0	7.9	11.1	13.0	16.8	14.2
Credit Unions (includes Federal & Provincial FIL)	9.1	9.0	9.9	11.8	11.3	11.8	11.1	12.4	12.4	15.75	18.2	15.9
Municipalities (Ontario Tile Drainage Act)	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	14.0	6.0	6.0	6.0	9.0	9.0	10.0
Finance Companies (Cars & Trucks)	13.5	11.0	13.0	14.0	14.5	14.5	13.7	13.8	14.5	18.0	28.0	24.0
Treasury Branches (Alberta)	7.5	8.2	11.0	11.4	11.1	11.3	9.5	11.7	15.7	15.2	19.8	17.3
Simple Average	8.3	9.1	10.0	11.0	11.1	11.4	11.2	12.1	13.8	16.0	19.0	17.1

Source: Agriculture Canada

TABLE 111a

Estimated Average Interest Rates (on farm credit extended): Long Term (more than 10 years), and Estimated Average Interest Rates for All Credit Extended (Percent)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Farm Credit Corporation	7.7	6.75	6.8	7.9	7.0	9.0	9.3	9.6	10.3	11.9	13.7	15.4
Veterans' Land Act	7.7	6.75	6.7	7.3	7.5	9.5	9.6	9.7	10.7	--	--	--
Provincial Government Agencies	3.8	6.2	6.2	5.6	5.1	6.7	6.7	7.3	8.4	11.07	12.3	12.0
Private Individuals	7.0	7.0	7.5	8.5	7.0	9.5	8.7	9.0	10.0	11.5	13.0	12.0
Insurance, Trust and Loan Companies	10.7	10.5	13.5	13.5	10.8	12.0	11.5	12.5	11.6	12.0	14.0	12.5
Banks	--	--	--	--	--	--	10.9	12.1	12.5	15.25	17.6	15.2
Treasury Branches (Alberta)	8.5	9.0	--	--	--	--	--	--	15.4	15.4	19.3	15.1
Credit Unions	--	--	--	--	--	10.9	10.8	12.0	10.6	15.25	20.3	14.5
Alberta Electrical Co-operatives	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Weighted Average	6.8	6.8	6.7	7.3	6.2	8.9	9.0	10.5	10.8	13.2	15.7	14.3

Source: Agriculture Canada

Table 111b

Estimated Average Interest Rates for All Credit Extended

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Weighted Average	9.0	8.5	10.3	11.2	10.8	11.6	10.9	12.3	14.0	15.4	19.1	17.2

Source: Agriculture Canada

The Increasing Importance of Interest Rate Costs

Total farm capital increased dramatically from approximately $26.2 billion in 1972 to $141.7 billion in 1982. Over the same period, total debt increased from approximately $5 billion to $20.2 billion. This increase in borrowing was coupled with a trend upward in interest rates through the 1970's to 1981 (see Tables I, II, and III).

The rise in interest rates and the increasing use of debt financing resulted in interest costs becoming a larger proportion of total operating expenses. As shown in Table V, interest on debt rose from an estimated 10.2 percent of total expenses in 1972 to 18.4 percent in 1981. In 1982, interest expense fell to 16.5 percent of total expenses -- still well above the level which prevailed in the 1950's, 1960's and 1970's.

As interest costs have become a more important operating expense, fluctuations in interest rates have had an increasing impact on the financial condition of the farming sector. In terms of individual cases, new entrants and those expanding their operations through the use of debt capital will have been the most seriously affected.

TABLE IV

Monthly Prime Chartered Bank Rates 1980-1984 and An Example[1] of Their Impact on Monthly Interest Costs

1980 Rate	Example Interest Cost	1981 Rate	Example Interest Cost	1982 Rate	Example Interest Cost	1983 Rate	Example Interest Cost	1984 Rate	Example Interest Cost
	— dollars—								
15.0	3,423	18.25	4,050	16.5	3,714	12.0	2,835	11.0	2,638
15.0	3,423	18.25	4,050	16.5	3,714	11.5	2,736	11.0	2,638
15.75	3,568	17.75	3,955	17.0	3,810	11.5	2,736	11.5	2,736
16.75	3,762	18.25	4,050	17.0	3,810	11.0	2,638	11.5	2,736
13.75	3,179	19.5	4,291	17.0	3,810	11.0	2,638	12.0	2,835
13.25	3,081	20.0	4,386	18.25	4,050	11.0	2,638	12.5	2,934
12.25-12.5	2,884-2,934	21.0	4,578	17.25	3,859	11.0	2,638	N.A.	N.A.
12.25	2,884	22.75	4,909	16.0	3,617	11.0	2,638	13.0[3]	3,031
12.25	2,884	21.25	4,625	15.0	3,423	11.0	2,638		
12.75	2,983	20.0	4,386	13.75	3,179	11.0	2,638		
13.75	3,179	17.25	3,859	13.0	3,031	11.0	2,638		
18.25	4,050	17.25	3,859	12.5	2,934	11.0	2,638		

1 Based upon a farmer with a debt of $250,000 financed at 2% over the prime rate. The debt is assumed to be constant. This variable rate would reflect the experience of farmers financing debt through banks. Most term loans granted by banks are at variable rates (prime plus a percentage).

2 Sources: Bank of Canada Review (1980 - 1984).
Tsang, Peter, New Amortization and Principal Prepayment Tables with Monthly Interest and Principal Payments and Principal Balance. Central Web Offset Ltd., Edmonton, 1978

3 Rate week of August 27 not monthly average.

TABLE V

DEBT SERVICING COSTS

Year	Total Farm Capital	Total Debt	Total Operating Expenses	Interest on Debt	Interest As a Percent of Total Operating Expenses
			— $ million —		
1972	26,224.7	4,980	3,177.6	323.3	10.2
1973	31,658.1	5,740	3,909.9	333.0	8.5
1974	39,819.4	6,750	4,785.8	473.2	9.9
1975	48,283.1	7,962	5,425.2	542.5	10.0
1976	57,043.4	9,359	5,458.6	675.1	12.4
1977	64,543.0	10,630	6,440.4	726.4	11.3
1978	76,871.2	12,151	7,449.3	920.8	12.4
1979	95,358.6	14,644	9,041.9	1,331.6	14.7
1980	117,046.7	16,506	10,473.1	1,607.7	15.4
1981	130,397.2	18,417	12,366.6	2,270.6	18.4
1982	131,666.2	20,232	12,697.3	2,083.5	16.5

Sources: Agriculture Canada
Statistics Canada, CANSIM Matrices D0201305 - D0201340

The Ability to Service Debt

Two measures of the ability to service debt are presented in Table VI: (1) the ratio of the sum of net farm income and interest costs to interest costs and (2) the ratio of the sum of net farm income, depreciation and interest costs to interest costs. The first of these "times interest earned" ratios measures the relationship between income available for interest costs and family living expenses and interest costs. The second, which includes depreciation expenses in the measure of income available for interest costs and family living expenses, is a measure of the ability to service interest costs and meet family living expenses if all replacement of capital is foregone. The second ratio measures the short-term ability to cover interest costs and living expenses since if the business is to survive in the longer term, worn-out and obsolete capital items must be replaced.

The downward trend in both these measures from 1950 to 1970 is a reflection of the structural change that took place in the industry in that period. Although substantial change had taken place prior to 1950, farms of that period were still relatively small and capital intensity was low relative to the standards of 1970. Moreover, the experience of the 1930's was still recent in 1950 and farmers were reluctant to borrow and banks and other financial institutions were reluctant to lend to farmers. The downward trend in the "times interest earned" measures is, therefore, more a reflection of the increased use of credit than an increase in the unit cost of credit. The increased use of credit played an integral part in the progress made by the sector in those two decades.

TABLE VI
DEBT SERVICING ABILITY

Year	Total Net Farm Income 1	Interest on Debt 2	Depreciation 3	Times Interest Earned: Depreciation Not Included in Income[A] [(1+2) ÷ 2]	Times Interest Earned: Depreciation Included in Income[B] [(1+2+3)÷2]
1950	1,221.5	49.4	190.2	25.70	29.58
1955	1,131.2	69.9	265.2	17.18	20.98
1960	1,126.0	88.0	315.9	13.79	17.39
1965	1,485.0	177.0	414.3	9.36	11.73
1970	1,275.6	270.6	555.2	5.71	7.77
1971	1,442.6	266.7	553.1	6.41	8.48
1972	1,630.3	323.3	587.8	6.04	7.86
1973	3,199.3	333.0	659.4	10.60	12.59
1974	3,496.4	473.2	843.5	8.39	10.17
1975	4,032.4	542.5	1,109.8	8.44	10.48
1976	3,231.5	675.1	1,341.8	5.79	7.77
1977	2,631.3	726.4	1,502.9	4.62	6.69
1978	3,284.3	920.8	1,717.0	4.57	6.43
1979	3,535.9	1,331.6	2,014.3	3.66	5.16
1980	3,097.3	1,607.7	2,356.1	2.93	4.39
1981	4,476.3	2,270.6	2,628.0	3.06	4.12
1982	3,835.3	2,083.5	2,732.6	2.84	4.15
1983	2,928.9	1,874.5	2,746.7	2.56	4.03

A Times Interest Earned = (Net Income + Interest)/Interest
B Times Interest Earned = (Net Income + Depreciation + Interest)/Interest

Source: Statistics Canada. CANSIM.

The reversal of this trend in the early seventies reflects the exceptionally favourable farm incomes of that period. Since that time, both measures have again declined significantly as farm income has been at best stagnant (and declining in real terms) while both credit use and interest rates have increased. The increase in credit use is in part due to increases in the prices of land and other capital items rather than to any increase in the real value of the capital employed. The increase in land values during the 1970's was especially dramatic and reflected the high farm income levels of the early part of the decade.

Both measures of the ability to meet interest costs and family living expenses reached very low levels in the early 1980's and may be even lower in 1984 if farm income again declines as expected. With this erosion of debt servicing ability, the variability in interest rates becomes of even greater concern. When the margin of safety as represented by the times-interest-earned ratio is reduced, it takes less upward movement in costs to cause financial difficulties.

Evaluation of Financial Instruments

The objective of this paper is to identify financial instruments which can be used in agriculture to either stabilize interest rates or stabilize debt service requirements. In order to achieve this objective, we must have a means of comparing and evaluating the various instruments that might be used. Five evaluation criteria were developed: Stability, Implementation, Acceptability, Cost and Risk.

Stability refers to the ability of the instrument to provide protection against fluctuations in interest rates and/or fluctuations in debt service requirements.

Implementation refers to the practicality of implementation and addresses such questions as: Does it require new federal legislation and/or provincial legislation? Can a delivery system be put in place for its implementation?

Acceptability refers to the acceptance of the proposed instrument by borrowers and lenders. Acceptability addresses such questions as: Will the borrower make use of the instrument? Will lenders be willing to provide such an instrument?

Cost refers to the cost associated with the instrument and addresses such questions as: Are the costs over the life of the instrument higher than the cost of existing instruments? What are the costs to the borrower and to the government (direct or indirect)?

Risk refers to the financial risk associated with the instrument. Does the instrument increase the risk of default by the borrower? Does it increase the risk of a loss to the lender by allowing the principal amount of the loan to exceed the asset value? Is there a risk to the investor in terms of a lower rate of return or a loss? The question of risk is important because the higher the risk the greater the cost to the borrower, and if the risk is too high, lenders will refuse to offer the instrument.

PART II
FINANCIAL INSTRUMENTS

In this section, the instruments that might be used to provide interest rate stability and/or allow farmers to manage interest cost instability are specified and evaluated. The types of instruments examined include different forms of mortgages as well as mechanisms such as insurance and interest rate futures. We have grouped the instruments in order that the reader can identify similarities between some of the instruments. The descriptions and evaluations are by necessity brief due to the number of instruments which are examined. It is hoped that the evaluation which follows helps the task force in identifying the key issues in developing or utilizing any of these instruments.

In considering financial instruments that deal with interest rate instability, it is important to distinguish between stability in interest rates and the ability to deal with interest costs. For example, an instrument, such as an accrued mortgage, may allow a farmer to handle the interest cost fluctuation, but it may not actually stabilize rates. The variation in rates still occurs; however, the interest cost fluctuations which farmers cannot cover at that time are merely accrued.

Accrued Interest Mortgage (AIM)

Description

An AIM is generally derived from a conventional long-term mortgage, but the interest rate varies with market rates although payments are fixed for the life of the loan. If interest rates increase, these payments may be less than required to amortize the loan principal and pay interest charges for the period. In fact, the debt servicing payments specified under this plan may be less than the interest charges for the period. The deficit would be added to the principal and the outstanding loan balance would increase over the period of high interest rates. A lump sum payment would then be required at the end of the amortization period to retire the debt. If the borrower did not have sufficient cash, it would be necessary to refinance the debt.

Application

During the 1970's and into the 1980's, farm asset values were increasing, adding to farmers' equity positions whether or not debt was being utilized. Banks were generally less hesitant to allow loans to fall into arrears and were willing to add these arrears to any existing debt because sufficient security still existed. In so doing, the banks were in effect creating a type of accrued interest mortgage.

Evaluation

1. Stability: The instrument does not stabilize interest rates, but debt service requirements are protected over the term of the loan from interest rate fluctuation. If interest rates rise, the additional interest costs are added to the principal of the loan; debt service payments remain constant. If interest rates fall, again debt service payments remain constant and any part of the debt service requirement in excess of new interest costs is used to pay off accrued interest expenses. At the end of the term of the loan, the remaining accrued interest expenses must be paid or refinanced.

2. Implementation: Government lenders or commercial lending institutions could now offer this instrument.

3. Acceptability: It is unlikely that lenders would provide this instrument as a preferred method. Lenders are wary of allowing interest to accumulate after the experience of the 1970's when funds were loaned on the basis of increasing asset values. In the current situation with projections for low net incomes and relatively stable or declining asset values, this type of instrument would not have much attraction to lenders. Borrowers might also have concerns about the accumulation of unpaid interest.

4. Cost: When interest is accrued, the borrower will be charged interest on the accumulated unpaid interest charges. Because of the added risk, it could be expected that a lender would require a premium, which might be substantial when negotiating any loan that allows for the accumulation of interest expenses owing. The lender will also be taxed on interest accrued since it will be considered to be revenue earned. Thus, the lender will be taxed on income which is not actually received. The lender does not have the opportunity of reinvesting this income. The borrower who is using the cash basis of accounting will likely be able to transfer this expense into the future when it is actually paid. This could benefit the borrower if he expects his income to rise. There would be no cost to government unless a loan guarantee was provided to encourage lenders to offer this type of loan and to reduce the cost to borrowers (by reducing the risk premium charged by lenders).

5. Risk: The AIM decreases the risk of failure of the operation (due to the inability to service the loan) because interest costs which are not met are merely added to the principal, but the increase in leverage caused by the accumulation of debt adds to the risk of failure when it comes time to renegotiate the loan.

Variable Amortization Plan (VAP)

Description

The basic variable amortization option differs from a conventional long-term variable interest mortgage through provision of a debt reserve and indexing of annual debt servicing payments. Farm cash income is quite variable, and frequently disrupts debt amortization schedules. The VAP anticipates this variability in debt servicing capacity and attempts to modify it before it disrupts the planned debt repayment schedule. Annual debt servicing payments are adjusted (indexed) relative to some index of farm cash income such that in years of above average cash income, cash is withdrawn from the firm's cash flow both to meet that period's debt servicing requirements and to be held in a debt reserve to be used in years of below average cash income. In years of below average cash income, an amount of cash less than the debt servicing requirements is extracted from the cash flow and applied to debt servicing along with funds from the debt reserve to make up the difference. The debt reserve is an interest earning account that merely acts as a reservoir and its magnitude, at the outset of the loan term and throughout the loan term, can be adjusted to reduce the risk of default. The funds in the debt reserve cannot be used for family consumption or for other investment or business purposes.

Application

Having the borrower establish or build and maintain a cash reserve in order that the borrower reduce his and the bank's risk of loan payments not being met during periods of low cash flow is a practice the Canadian banks often use. However, the indexing of payments to cash flow has not been practised by the major lending institutions.

Evaluation

1. Stability: This instrument does not provide any degree of interest rate stability; however, as debt payments are tied to cash income, the borrower is protected during periods of low income whether caused by increasing debt costs or other factors.

2. Implementation: This instrument could be provided by either governments or commercial lending institutions. The practice of "compensating balances" will likely continue as a policy by banks and other lending institutions in granting loans to reduce the exposure to risk; however, it is unlikely to be practised on the strict formula basis prescribed by VAP. The lender will request that a specified amount of cash be kept in reserve, and that the farmer target to maintain this reserve. They would not likely finance a deficit for any period of time, especially a growing deficit, when the farmer has limited security. The Farm Credit Corporation might have some difficulty in implementing such a plan because of the need to maintain what are essentially deposit accounts for farmers, but a modified scheme in which payments were tied to receipts (e.g., so many dollars per hog sold) might be possible.

3. Acceptability: The plan itself is easily understood as long as the criteria for the amount of the payment on debt are clearly defined. However, commercial lenders are not likely to provide this type of loan due to the risk involved. Some farmers would be concerned with the possibility of accruing interest cost.

4. Cost: No matter how the reserve is formed, it requires the farmer to finance a larger amount than is required to finance his business operation. As an example, if a farmer is requested to keep a reserve equal to 10 percent of the loan, the farmer would have only 90 percent of the amount borrowed at his disposal for business. If the interest rate charged on the loan is 15 percent, the effective rate on the loan would be approximately 16.7 percent because the farmer cannot utilize all the funds. If he is able to earn 8 percent interest from his reserves, then his effective interest would be 15.8 percent. It is not clear how a VAP would be treated for tax purposes for either lenders or borrowers. However, it will most likely be treated like an AIM when interest accrues. Therefore, the tax implications for an AIM may also apply here. This topic needs further study to identify the likely tax treatment and to evaluate its ramifications for both borrowers and lenders.

5. Risk: This practice reduces the risk of the borrower not being able to meet his loan payments due to fluctuations in interest expenses or any other expense. However, this reduction could be minimal if lenders do not permit the reserve to go into a deficit position since poor years early in the term of the loan could wipe out the reserve. The risk to a lender is reduced as long as a positive reserve is maintained, but is increased when the reserve is in a deficit.

Graduated Payment Mortgages

Description

Under this type of mortgage, the loan is repaid over the life of the mortgage but instead of equal payments, as in the case of a conventional mortgage, the payments in the earlier years are less than they would be with a conventional mortgage, while the payments in later years are greater.

Application

In the 1970's, the Canada Mortgage and Housing Corporation instituted a Graduated Payment Mortgage scheme under arrangements made with lenders under the National Housing Act (NHA). It was instituted to assist individuals and families that had incomes lower than the levels required to finance a purchase using a conventional mortgage. It was expected that due to inflation alone, the income of families would rise sufficiently to cover the increased payments required in later years under the plan. Unfortunately for many families, their income did not rise as expected.

Evaluation

1. Stability: This instrument does not provide interest rate stability nor does it provide any degree of debt service requirement stability. It does allow the borrower to handle interest rate instability more easily in the earlier years of the loan than would be the case with traditional loans.

2. Implementation: This instrument could be provided by government or commercial lending institutions.

3. Acceptability: This instrument should be acceptable to the borrower whose income will rise over time (e.g., fruit growers whose net returns should increase as the farm enterprise matures). The difficulty is whether or not the lender would be willing to accept the risk caused by having the return on his funds weighted towards the latter years of the life of the loan. They

would not likely adopt this scheme solely on the expectation of a general trending upwards of incomes. Even in the case of a start-up operation, they would likely require the farmer to carry substantial reserves and they would likely charge an interest rate premium over the life of the loan to take into account the added risk because of the heavier weighting of repayments to the latter years of the loan.

4. Cost: Under this scheme, the borrower is covering both interest and principal costs over the life of the loan. However, the smaller payments in early years mean that interest costs over the life of the loan will be greater than with a conventional mortgage. For the lender, it is likely that a graduated mortgage would be treated like an accrued mortgage for income tax purposes with the interest that is accrued in the early years being taxed as revenue earned. Thus, the lender will pay taxes on income not actually received. A borrower using the cash accounting basis may be able to push the interest expense into the later years when it is actually paid. This treatment could be advantageous to the borrower. As with the accrued interest mortgage, there is no government cost associated with this instrument unless the loans are guaranteed.

5. Risk: This instrument shifts part of the consequences of the risk of fluctuation in interest rates towards the latter years of the life of the loan.

Indexed Term Loans

Description

The basic idea of this proposal is that lenders would receive and borrowers would pay only a real rate of interest while the principal of the loan would be indexed by the rate of inflation. Interest is then calculated on the new principal balance. For example, a market rate of interest of 10 percent and a rate of inflation of 6 percent implies a real rate of interest of 4 percent. In this situation, the indexed loan proposal would provide for interest rates of 4 percent with the loan principal being increased by 6 percent each year. Some versions of this proposal include special tax treatment of the indexed portion of the payment.

Application

The indexed mortgage program is similar in nature to the Indexed Security Investment Plan for stocks which was originally proposed in the June 1982 budget and which has since been implemented.

Evaluation

1. Stability: This instrument would provide some degree of interest rate stability. If the inflation component increases, there is no increase in the annual payment as a consequence. However, it is possible that the total cost of the loan (the real rate of interest plus the inflationary addition to the principal) could fluctuate even more than market rates of interest.

2. Implementation: The plan possibly could be offered by commercial lenders, but any proposal involving tax concessions would require legislation.

3. Acceptability: Unknown.

4. Cost: The borrower faces reduced costs in the short run but pays more over the term of the loan. There would be no cost to government unless tax concessions were granted.

5. Risk: There is a possibility that the principal amount of the loan could exceed the value of the security so that the risk to lenders is increased.

Shared Appreciation Mortgage

Description

This proposal involves a financial instrument in which the lender obtains some share of the capital gain on the asset being financed in exchange for accepting a reduced rate of interest during the life of the loan. It would offer the borrower some degree of stability in interest rates. For example, if the interest rate is half the market rate, the loan rate would change only one-half as much as the market rate. It offers an advantage to the borrower in terms of improved cash flow while providing the lender with a chance to realize a higher than normal rate of return.

Application

This type of instrument was first developed in the United States for use in the residential housing market and was later introduced for the purchase of farm land. We are not aware of any cases where it has been used in Canada. However, a recent study by B. Aukes of the University of Manitoba would indicate that this type of mortgage is viable.

Evaluation

1. Stability: This instrument does provide some degree of interest rate stability, and the reduced interest rate on the loan results in an improved cash flow for the borrower and enables him to better absorb increases in interest rates.

2. Implementation: This instrument can be provided by either the government or commercial lending institutions. In general, more work is required to ascertain what level of compensation is required for a given reduction in interest rates.

3. Acceptability: The borrower may be reticent to use this type of financial instrument because he would have to give up a share of the appreciated value, and this might require the sale of the asset or a new loan. If this type of loan was offered by government lenders, there may be pressure for the government to return its share in the appreciated value to the borrower.

4. Cost: There is no explicit additional cost for borrowers or lenders in using this instrument. However, the lender might implicitly include a risk premium because he is deferring income, which is not assured, to the future. The borrower is selling a portion of his expected future appreciation to the lender and, in turn, the farmer is reducing his interest expenses over the term of the loan. There is no explicit cost to the farmer other than the expected present value of the appreciation in the asset. The lender is receiving an amount which he expects to cover the future value of the stream of income he would have received from the interest earned. Because the value of appreciation is by no means assured, the lender is incurring an added risk and may implicitly include a premium.

5. Risk: This instrument shifts some of the risk of interest rate instability and consequent financing from the borrower to the lender, who in turn partakes of some of the risk and likely benefits of asset appreciation.

Split Risk Mortgage

Description

Under a split risk mortgage, a base interest rate is established at the start of the term of the mortgage. The interest rate is re-established annually during the term in such a manner that the interest rate paid by the borrower is changed by one-half the difference between the current market rate of interest and the base rate. The other one-half of the change is absorbed by the lender. For example, assume that the base rate for a loan is 12% and that mortgage interest rates are 14% at the end of the first year, 11% at the end of the second year and 13% at the end of the third year. The interest rate charged on the mortgage to the borrower is 12% for the first year, 13% for the second year, 11.5% for the third year, and 12.5% for the fourth year. The borrower achieves a degree of stability in that he will be charged only one-half of any increase and will receive the benefit of only one-half of any drop in interest rates.

Application

There has been no application of the split risk mortgage concept to debt instruments in Canadian credit markets. The Farm Credit Corporation (FCC) is presently considering its use in response to volatile and high interest rates.

Evaluation

1. Stability: As the lender absorbs one-half of the fluctuation in interest costs, the size of the variation in interest rates faced by the borrower is reduced by one-half, and changes in debt service requirements are adjusted accordingly.

2. Implementation: Either the government or commercial lending institutions could offer this instrument.

3. Acceptability: This instrument should be acceptable to borrowers as it reduces their risk of interest rate variation, but it will be less acceptable to lenders because it increases their risk.

4. Cost: The advantage of the split risk mortgage rests on the assumption that future interest rates cannot be accurately forecast but that future interest rates are random variables about which averages can be calculated and about which the degree of variability can be determined from historical interest rate trends. If the averages (i.e., base rates) are correctly calculated, the instrument entails no additional cost to lenders or to borrowers. However, if the base rate is incorrect, costs to lenders or to borrowers could be substantial. The government may initially need to offer to underwrite any such losses to lenders if commercial institutions are to offer the instrument.

5. Risk: This instrument transfers some of the risk of interest rate fluctuations from the borrower to the lender. Accordingly, the gains as well as the costs of variable interest rates are shared between borrower and lender. Borrowers would, of course, prefer to share the cost when interest rates are rising and reap all benefits when interest rates are falling, and political pressure may be exerted by borrowers to have the government share the costs of increasing interest rates but not the benefits. This pressure might be less if the instrument was offered by private lending institutions.

Fixed Rate Mortgages

Description

The "standard" or "conventional" mortgage is an agreement whereby a lender advances a given sum of money (the principal) to a borrower, and the borrower in turn repays this principal plus accrued interest according to some repayment schedule. Under a fixed rate mortgage, the interest rate is fixed for a specific term which may vary from a few months to the entire life of the mortgage. Thus, under a fixed rate mortgage the repayment schedule is constant for the term established regardless of any changes in market interest rates. However, the repayment schedule will change when the term expires if interest rates have changed over that term. Thus, the longer the term of the mortgage, the greater the degree of interest rate stability.

Application

Fixed rate mortgages have long been offered by commercial lenders. However, the maximum term which has been offered for a number of years has been five years. There is a general feeling in the industry that in view of the capital needs of agriculture, a longer term would be more desirable, although borrowers have been reluctant to pay the premium attached to longer term loans.

Evaluation

1. Stability: Interest rates are stabilized for the period of the term, and debt service requirements are stabilized accordingly.

2. Implementation: This instrument can be offered by either government or commercial lending institutions.

3. Acceptability: Farm borrowers appear to be reluctant to pay the premium rates demanded by investors for longer fixed interest rate terms. The Farm Credit Corporation currently offers five-year term loans at 14 percent, ten-year terms at 14-5/8 percent and twenty-year terms at 15 percent. Most borrowers choose the five-year term. This reluctance of borrowers is

related to their assessment of the net benefits of certainty. Either their assessment is misguided — in which case better information for borrowers is required -- or their assessment reflects an accurate appreciation of the uncertain economics prospects of farming. Those who are refinancing may be especially reluctant to lock themselves into rates which they perceive as high, particularly given the poor economic outlook and their own financial difficulties. The provision of fixed rate mortgages will not, in such cases, increase demand for their use. In the absence of such restrictions as that currently imposed by the upper limit on pre-payment penalties in the Interest Act, lenders would not be reluctant to provide loans of longer terms provided that they can obtain funds for the same term -- the reluctance of investors to provide funds for longer terms would also limit the length of the terms offered by lenders.

4. Cost: Lenders generally charge a higher interest rate on fixed rate mortgages than on those with floating rates. In view of the fluctuations in interest rate over the past few years, it is likely that the longer the term, the greater will be the premium charged in relation to a floating rate loan.

5. Risk: The risk of interest rate fluctuation is shared between the lender and the borrower at an agreed upon price (i.e., the fixed interest rate). The borrower locks himself into a fixed rate at the risk that rates could decrease; the lender locks himself into a fixed rate at the risk that rates could increase.

Interest Rate Futures

Description

The futures market traditionally has been used to hedge against adverse price changes for agricultural products. Recent developments in futures contracts enable farmers to hedge financial commitments against adverse movements in interest rates. In order for the farmer to hedge, he must find a futures contract which most closely resembles his financial commitment. For example, if he wishes to hedge a twenty-five-year mortgage, five-year term, the farmer might wish to use the Chicago Board of Trade (CBT) Commodity Exchange, twenty-year, 8% United States Treasury Bonds futures contract which are in units of $100,000 U.S. If a farmer has a fixed rate loan, he would wish to hedge his interest rate for the end of each term. However, if he has a floating rate loan, he would at the very least want to hedge his loan during a period of increasing interest rates. The profits from this hedge would be used to either offset the higher interest costs on his mortgage or to buy the mortgage interest rate down. In either case, the farmer could achieve some degree of stability.

Application

The hedging of interest is only a recent development in the United States, and Canadians have little experience in this area. In addition, hedging in general is not as prevalent in Canada as it has been in the United States because of the fact that most futures contracts are traded on American exchanges. Hedging on the American exchanges is complicated for Canadians by fluctuating dollar exchange rates (which can also be hedged) and by the fact that Canadian interest rates may change with no corresponding change in the American rates. There is a Government of Canada Bond contract traded on the Toronto Futures Exchange which offers the opportunity to hedge Canadian interest rates; however, the contract is thinly traded and for this reason may not be viable.

Evaluation

1. Stability: The impact on interest rate stability and on the stability of debt service requirements is unknown. If a farmer was to hedge on a Canadian futures market, stability would be increased. However, the lack of volume in the Canadian market makes this impractical, and hedges could realistically be made only on a U.S. futures market. In the latter case, the impact on stability is unknown because of the complications created by the fluctuations in the dollar exchange rate and the possibility that American and Canadian rates may not always move together.

2. Implementation: The limited knowledge in the area of hedging interest rates could complicate the implementation of this instrument. Further study would be appropriate.

3. Acceptability: The majority of Canadian farmers are unfamiliar with hedging in general and with hedging interest rates in particular and are thus unlikely to accept the concept without substantial additional information and perhaps training.

4. Cost: The costs of such an instrument are fairly well known, and are simply commissions and interest on the money borrowed for margin calls.

5. Risk: The risks are limited if the farmer has a sufficient line of credit to meet the margin calls.

Weighted Average Cost of Capital Concept

Description

Under this plan, the interest rate for an individual borrower is not based on the marginal cost of the additional funds required, but rather on the average cost of all loans outstanding. For example, assume that the lender has $19 billion at 10% in loans outstanding and now wishes to lend an additional $1 billion on which the market interest rate is 12%. Under the weighted average cost of capital concept, the new interest rate is calculated as follows: (19 billion / 20 billion) x 10% plus (1 billion / 20 billion) x 12% = 10.1%. Thus new borrowers would pay 10.1% on their loans and the interest rate for existing borrowers would be increased by one tenth of one percent to 10.1%. The rates can be adjusted annually or quarterly. The stability in interest rates to the borrower is achieved by the fact that any change in interest rates is spread over a large number of borrowers so that the change to any one borrower is miniscule.

Application

This is the basis for determining interest rates for the borrower under the Federal Land Bank Loan Program in the United States.

Evaluation

1. Stability: There would be little, if any, added stability during the start-up years. However, once a large pool of loans is established, then the degree of stability is very high as any increase is spread over a large number of borrowers.

2. Implementation: This type of instrument could be introduced by either government or commercial lenders, assuming that commercial lenders could attract funds from investors for the appropriate terms.

3. Acceptability: Existing borrowers who are on a fixed rate below current market rates would be unwilling to switch to this basis for determining interest rates. By the same token, it would be difficult to attract new borrowers when the weighted average rate is above the market rate. For this reason, the program could not be successfully implemented when interest rates are at high levels -- as at present -- since as soon as interest rates decline, there would be few, if any, new borrowers and the weighted average rate would remain at the original level. Commercial lenders, even in the United States, have not shown any interest in the concept. It is administratively more complicated for lenders.

4. Cost: The major problem with this instrument is that established borrowers may resent an increase in their interest rates to reduce the costs of new borrowers. However, any increase in cost, although higher than if they were on a fixed rate, would be less if they were on a variable rate and could well be less than the increase at the end of the term of their loan. There are no additional costs to borrowers in total except for some additional administrative costs.

5. Risk: There is little impact on the risk faced by either the borrower or the lender except that the added stability will reduce risk.

Insurance Plans

Description

Programs which protect borrowers against increases in interest rates in return for the payment of a premium have been labelled "interest rate insurance" programs although they fail to meet two of the basic criteria of true insurance schemes: (i) that the event insured against will affect only a relatively small proportion of policy holders at any one time, and (ii) that a reasonable estimate can be obtained of the probability of an individual policy holder being affected by the event. All borrowers who are on a floating rate or whose fixed rate loan is up for renewal are affected by any increase in interest rates, and there is no way of objectively measuring the probability of future increases in interest rates.

Nevertheless, a program which provided protection against increases in interest rates in return for a premium could be attractive to farm borrowers because it enables the borrower to plan his investments and expenses more effectively. Generally, farm borrowers are much more concerned with large increases in interest rates than with marginal increases. Thus, a program which required the borrower to absorb the first 2-3 percent increase in interest rates while providing full or partial compensation for increases above that threshold might be appropriate.

Given the difficulty in assigning any probability to possible increases in interest rates in the future, it will be difficult to establish premiums which will fully cover the cost of the program (although as noted below, some private schemes have been offered in the United States). It is likely, therefore, that governments would have to be prepared to fund any difference between claims paid and premiums collected.

1. Government Interest Rate Insurance: The government would offer farmers protection against interest rate increases for a fee. The total cost of the program and the fee collected would vary depending on the coverage provided. The program could be self-financing over time if fees are established at the correct level, but as noted above, it is possible that it would operate in the red, and the sponsoring government would have to be prepared to fund any deficit.

2. Private Market Interest Rate Insurance: Private companies in the United States now offer insurance against interest rate increases. These companies provide a guarantee to institutions that interest rates on floating rate debt will not increase above a certain amount. For example, if an institution has $50 million at prime when the prime is 11 percent, it would cost them $100,000 to put a 14 percent ceiling on the loan. At present, the minimum amount of the loan which can be insured is $25 million. The service is provided by such companies as Merrill Lynch and Salomon Brothers. They are able to offer this service since they can hedge their risk in the futures or options market.

Application

Mortgage interest rate insurance is being made available to homeowners through the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). Under this program, CMHC will charge a fee of 1-1 1/2 percent of the principal amount (maximum $70,000) to the homeowner. The homeowner will then be responsible for the first 2 percentage point increase in interest, 1/4 of the next 10 percentage point increase, plus any increase in excess of 12 percentage points. CMHC will pay 3/4 of any increase between 2 and 12 percentage points.

Evaluation

1. Stability: Interest rate insurance is explicitly designed to counteract fluctuations in interest rates. Depending on the design of the plan, it could totally remove the uncertainty of rates going up or it could be designed to lessen the uncertainty and thereby help to define the risk. By providing stability or by helping to define the risk of movement in interest rates, the risk and uncertainty of debt service requirements fluctuating is also stabilized or at least reduced.

2. Implementation: The size of the current minimum loan amount that can be insured in the private market indicates that the use of this type of insurance might be beyond the capacity of the individual farmer to obtain. It might require the intervention or the intermediary services of a lending institution such as the Farm Credit Corporation. Accessing the companies now providing insurance in the United States will require the services of an institution that would be able to deal with the risk of dollar exchange fluctuations.

   Government insurance would require legislation such as that passed by the last Parliament to provide against interest rate increases protection for homeowners.

3. Acceptability: The concept of insurance is well understood. This instrument, whether private or public, would likely be readily acceptable to the lenders and farmers -- depending on the cost. The fact that farmers have been reluctant to pay a higher rate of interest for fixed loans suggests that they may not be prepared to pay the full premium necessary for mortgage interest rate insurance. The private market would likely be willing to provide the insurance if the required premiums could be established.

4. Cost: Substantial work would have to be done to estimate the premiums required to fund such a scheme. In other words, the risk of such a plan needs to be established. It must also be noted that the greater the risk reduction offered, the larger the premium necessary to fund the plan. The program may need government assistance in the implementation stage and would be more readily accepted by farmers if the premiums were shared by the government -- as in the crop insurance program.

5. Risk: This instrument does reduce the likelihood of default by the borrower and thus reduces the risk to the lender.

Commercial Instruments

Description

1. Bankers' Acceptance: This is a negotiable commercial draft issued by the borrower (e.g., farmer), which has been accepted by the borrower's bank, and is backed by the credit of both the issuer and the bank. A borrower prepares a draft (promise to pay at some future date), sells it to the bank and arranges payment with the bank on the due date. Payment may come from a number of sources such as unused lines of credit, from receivables or from the future sale of goods. Once the draft has been countersigned by the bank, it is purchased by investment dealers and traded in the money market. Bankers' acceptances are usually issued for periods of 30 to 90 days and in multiples of $100,000, which is the minimum size. The bank charges an annual fee of 1/2% to 1% of the face value for providing a guarantee. Their cost to the borrower is currently about 0.8 percentage points below prime, but historically it has generally been less. The cost or interest rate is fixed for the life of the loan and is usually in the form of a discount.

2. Commercial Paper (Also called Corporate Paper): This is an unsecured short-term promissory note issued by an established corporation which is well-known to investors and which has an established credit reputation. This paper may either be interest bearing or it may be sold at a discount from the face value to provide a particular yield at maturity when it is redeemed at face value. It is issued in denominations of not less than $50,000 for periods of up to a year. The market generally expects the issuer to have bank lines of credit available to cover the value of its outstanding commercial paper.

3. Leasing: This involves the lessor retaining title to the asset and making the asset available to the leasee (farmer) in return for periodic lease payments. Under a financial lease or "full payment" lease the contractual period covers a longer period of time than is the case in a rental agreement. Generally speaking, the lessor recovers the full price of the asset plus a return on his investment. The lessee is responsible for the cost of maintenance and insurance. From the point of view of the lessee, a financial lease is similar to acquiring the asset through debt except for the fact he has no equity in the asset.

Application

Bankers' acceptance, commercial paper and leasing have been used by corporations in other sectors. In Canada, we know of no farmers who have used either of the first two financial instruments, but leasing is not uncommon. Some farmers in the United States, particularly in the feedlot industry, have made use of banker's acceptance in recent years. Generally, a corporation only issues commercial paper after having established a credit reputation through the use of banker's acceptance.

Evaluation

1. Stability: The interest rates on these instruments are fixed for the life of the instrument and thus, offer the maximum degree of stability.

2. Implementation: The mechanisms are already in place to introduce any or all of these instruments to farmers. One problem which may arise is that for bankers' acceptance and commercial paper, payment must be made on the due dates which would mean that the farmer may need an alternative line of credit to pay off the debt when due.

3. Acceptability: It is unlikely that investors would be prepared to purchase commercial paper from individual farmers until such time as they have established a creditable record of issuing bankers' acceptance. In the case of the bankers' acceptance, it may be that bankers would refuse to make it available to their farm customers since it would mean the loss of operating loans at a prime plus rate of interest. Leasing is already available to farmers. However, they have not made a great deal of use of it. Farmers need substantially more information before they are willing to make use of bankers' acceptance and more use of leasing.

4. Cost: Both commercial paper and bankers' acceptance offers an advantage to borrowers in that it enables them to borrow money at rates which are less than those paid on regular bank loans. In the case of leasing the farmer would be paying a higher rate than that available on regular bank loans.

5. Risk: There are no added risks to the borrower or the lender with any of these financial instruments.

PART III
CONCLUSIONS

In the previous section, thirteen financial instruments that might be used to reduce the variability of interest costs were evaluated against five criteria: Stability, Implementation, Acceptability, Cost and Risk. The stability criterion is the ability of the instrument to provide protection against fluctuations in interest rates and/or interest costs, implementation refers to the ease of implementing an instrument, acceptability refers to the likely acceptance of an instrument by borrowers and lenders, cost is concerned with the costs to both borrowers and governments and risk is a measure of the added risk to the lender providing the instrument.

A summary of this evaluation is presented in the following table entitled Evaluation of Financial Instruments. In the table "S" denotes strong, "W" denotes weak and "U" indicates that there was insufficient information available. An evaluation of "S" is recorded for an instrument if the relevant criteria strengthens an argument for the use of the instrument. An evaluation of "W" is recorded for the instrument if the criteria does not support the use of the instrument. Thus, an "S" for stability indicates that the instrument should provide a high degree of stability while an "S" for risk indicates that there is little risk associated with an instrument.

The evaluation identifies the following instruments as promising: variable amortization plan, split risk mortgage, fixed rate mortgages, weighted average cost of capital, government interest rate insurance, private interest rate insurance, bankers' acceptance, commercial paper and leasing. However, these instruments, with the exception of fixed rate mortgages, still require further development and evaluation.

The high risk associated with the accrued interest mortgage and the graduated payment mortgage will likely make them unacceptable to commercial lenders. The major risk is that the loan value could eventually exceed the asset value. A government guarantee of the loan is a possible method of overcoming this limitation.

There are quite fundamental difficulties with the following instruments: interest rate futures, shared appreciation mortgages, and indexed-term loans. In the case of interest rate futures, hedging interest rates on the U.S. or Canadian futures markets does not appear to be feasible at the present time. The problem with shared appreciation mortgages is that farmers are unlikely to be willing to give up a portion of the appreciation, and if a government agency were to provide such an instrument, it is likely that farmers would lobby to have the lender's share of the appreciation returned to the borrower. There is insufficient information to properly assess indexed term loans.

EVALUATION OF FINANCIAL INSTRUMENTS

Instruments	Characteristics				
	Stability	Implementation	Acceptability	Cost	Risk
Accrued Interest Mortgage	W	S	W	S	W
Variable Amortization Plan	W	S	S	S	S
Graduated Payment Mortgages	W	S	W	S	W
Indexed Term Loans	S	U	U	W	W
Shared Appreciation Mortgage	W	U	W	S	W
Split Risk Mortgage	S	W	S	S	S
Fixed Rate Mortgages	S	S	S	S	S
Interest Rate Futures	U	W	W	S	S
Weighted Average Cost of Capital	S	S	S	S	S
Interest Rate Insurance					
-- Government	S	S	S	U	S
-- Private	S	S	S	S	S
Bankers' Acceptance	S	S	W	S	S
Commercial Paper	S	W	W	S	S
Leasing	S	S	S	S	S

Evaluation:

S -- denotes strong
W -- denotes weak
U -- denotes unknown

Gouvernement
Publications

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-156/00

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

Mécanismes de stabilisation des frais d'intérêt dans le secteur agricole

Groupe de travail sur le financement agricole

MAR 2 9 1985
University of Toronto

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

INTRODUCTION

Le présent document de travail a été préparé pour le Groupe de travail fédéral-provincial sur les finances en agriculture, dont la fondation remonte à l'été 1984. L'étude a porté sur deux questions principales soit:

- Est-il nécessaire de stabiliser davantage les frais d'intérêt sur les emprunts des agriculteurs?

- Quels instruments de crédit pourrait-on utiliser pour stabiliser les taux d'intérêt ou les conditions de service de la dette?

Dans la première partie du présent document, nous étudions quelle est l'étendue de l'instabilité des taux d'intérêt et cherchons à établir s'il est nécessaire de les stabiliser. Dans la seconde, nous analysons un certain nombre d'instruments de crédit et tentons de déterminer s'ils peuvent stabiliser les taux d'intérêt ou permettre aux agriculteurs de mieux en amortir leurs fluctuations. Nous résumons les conclusions de l'étude dans la dernière partie.

Nous tenons à souligner que le présent document ne traite que de l'instabilité des taux d'intérêt et de l'aptitude des agriculteurs à faire face à cette situation. Il n'est pas question ici de déterminer si les taux d'intérêt sont trop élevés ni de traiter des difficultés qui découlent de leur tendance à la hausse.

PARTIE I

APERCU GENERAL

Historique

Au cours des années 1950, la plus importante augmentation annuelle du taux préférentiel moyen des banques à charte a été d'un peu plus de 0,5 pour cent (entre 1956 et 1957). Dans les années 1960, les taux ont continué à progresser et ont connu leur plus forte hausse annuelle (soit environ un pour cent) entre 1968 et 1969. Ils ont poursuivi leur montée pour devenir de plus en plus instables dans les années 1970, avec une augmentation maximale d'environ trois pour cent entre 1970 et 1979. Entre 1980 et 1981, les taux ont avancé de plus de cinq pour cent, puis ont chuté d'environ 3,5 pour cent entre 1981 et 1982 et d'une autre tranche de 4,6 pour cent l'année suivante.

L'inconstance accrue des taux d'intérêt au cours des années 1970 et au début des années 1980 a accentué le climat d'incertitude en regard de la planification des investissements, tant pour les simples particuliers et les entreprises de tous les secteurs de l'économie canadienne que pour les administrations publiques.

Les taux d'intérêt sont fonction de l'allure de l'offre et de la demande de crédit au sein de divers institutions et marchés financiers et entre eux. Par ailleurs, des facteurs tels que les politiques gouvernementales, l'inflation, l'incertitude liée à cette dernière, les taux d'intérêt aux Etats-Unis et bien d'autres éléments influent sur les taux à l'intérieur de ces mêmes marchés. La situation précaire engendrée par l'instabilité accrue des taux a contribué à accroître le taux réel d'intérêt (rendement) exigé par

les investisseurs, réclamé par les bailleurs de fonds et versé par les emprunteurs. (Le taux réel d'intérêt est le pourcentage qui excède le taux d'inflation, lequel est mesuré le plus souvent par l'indice des prix à la consommation). La variation du taux d'inflation et les prévisions quant à son évolution aident à expliquer en grande partie le mouvement des taux d'intérêt puisque la composante la plus variable du taux nominal est généralement la composante inflationniste. On peut donc, prévoir que la stabilisation du taux de l'inflation ralentira le mouvement des taux d'intérêt et fera fléchir le taux réel d'intérêt.

Aucun particulier ni groupe intervenant sur les marchés financiers n'ont la main mise sur les taux d'intérêt. Par ailleurs, le gouvernement fédéral peut influer sur ces derniers par le biais de sa politique monétaire, mais il ne peut toutefois les établir. Même s'il s'agit sur les taux, nous ne pouvons nous attendre à ce qu'il applique une politique uniquement axée sur leur stabilisation, quand il faut également tenir compte d'autres facteurs comme le taux de change, l'inflation et le chômage. Même si le gouvernement mettait en oeuvre une telle politique, il est peu probable qu'elle soit fructueuse à moins que d'autres forces du marché n'aillent dans le même sens.

Le mouvement des taux d'intérêt a des répercussions sur l'ensemble de l'économie. Le cours des actions, le prix des obligations émises par les secteurs privé et public, les intérêts débiteurs des petites et grandes entreprises, les taux hypothécaires payés par les propriétaires de maison, la valeur des biens immobilisés et le revenu des investisseurs n'en sont que quelques exemples. En fait, aucun secteur économique ne peut esquiver les conséquences de l'évolution des taux d'intérêt. Ces dernières peuvent même s'avérer désastreuses pour certains secteurs ou certains particuliers ou

entreprises d'un même secteur. Quand nous examinons les programmes et les instruments qui pourraient aider le secteur agricole à aplanir les difficultés financières découlant de l'instabilité des taux d'intérêt, il est important de tenir compte des précédents établis dans d'autres secteurs.

L'instabilité croissante des taux d'intérêt a rendu les investisseurs réticents à engager des fonds à des taux fixes pendant des périodes prolongées. Par ailleurs, comme les bailleurs de fonds commerciaux pouvaient difficilement obtenir des capitaux à taux fixes à long terme, ils ont dû restreindre la durée des termes pour les prêts à taux fixe. Les taux d'intérêt instables ont également accentué considérablement la portée d'une ancienne disposition de la Loi fédérale sur l'intérêt, laquelle limite à trois mois d'intérêts après l'expiration du premier terme de cinq ans, la sanction prévue pour le remboursement anticipé des emprunts de plus de cinq ans garantis par une hypothèque sur des biens immobiliers. Cette clause exige essentiellement que le prêteur assume entièrement les risques inhérents à des taux d'intérêt changeants sur des prêts à taux fixe et impose donc une limite maximale de cinq ans sur la durée de prolongation de ces prêts. Les bailleurs de fonds offrent quelquefois des périodes d'amortissement plus longues, mais le taux d'intérêt sera fixé pour une période maximale de cinq ans.

Comme le rendement des éléments d'actif productifs s'échelonne sur leur durée de vie utile, l'agriculteur peut éprouver les difficultés à respecter les échéances de remboursement à moins que la durée des emprunts contractés pour acheter ces éléments ne coïncide avec la durée de vie utile desdits éléments. En outre, pour prendre une décision éclairée, il faut obtenir une estimation précise des coûts et des revenus totaux pendant la durée prévue de

vie d'un bien lorsque l'on envisage de l'acquérir. Quand, comme c'est le cas actuellement, la durée des prêts est considérablement raccourcie, on ne peut répondre à aucune de ces deux conditions[1].

En raison, d'une part, du climat économique incertain engendré par l'instabilité des taux d'intérêt et, d'autre part, de la réticence des gens à prendre des risques financiers, il est beaucoup plus difficile pour un agriculteur de planifier ses opérations et d'établir un budget, et il peut, de ce fait, commettre d'importantes erreurs de gestion et d'affectation de ressources. Ainsi, certains agriculteurs éviteront de s'endetter simplement à cause du risque financier que cela comporte. Un agriculteur peut même refuser d'emprunter pour investir dans un projet dont les perspectives de revenu sont raisonnables, simplement parce que les taux d'intérêt fluctuent trop rapidement. Par contre, certains producteurs investiront dans des projets qui ne rapporteront pas suffisamment de revenus pour absorber le loyer de l'argent emprunté parce qu'ils ont effectué leur évaluation en se fondant sur des taux qui sont temporairement bas.

Des hausses prononcées des taux d'intérêt ne font pas qu'amplifier le climat d'incertitude; elles influent aussi directement sur la marge brute d'autofinancement (cash flow) des agriculteurs qui empruntent. Ainsi, un raffermissement important des taux d'intérêt peut mener des producteurs déjà très endettés à une situation financière désastreuse. C'est pourquoi, dans l'ensemble, les agriculteurs se préoccupent davantage des augmentations importantes des taux d'intérêt que de leur instabilité.

---

1 Pour de plus amples renseignements sur les instruments de crédit agricole offerts par les principales banques à charte, voir l'annexe 2 du document intitulé: "Challenges in Agricultural Credit in Canada", publié par le ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Un autre facteur qui différencie les agriculteurs des autres types d'exploitants d'entreprise est leur accès limité aux marchés des capitaux de participation. Les producteurs sont donc moins aptes à absorber les fluctuations des taux et des coûts d'intérêt, en particulier parce que les taux de financement de dette offerts sur ces marchés sont généralement sujets au maximum d'instabilité.

Bien que ces éléments soient communs aux problèmes causés aux agriculteurs par l'instabilité des taux d'intérêt, la situation financière et les besoins des entreprises agricoles, ainsi que les répercussions de l'instabilité des taux d'intérêt sur ces dernières, varient beaucoup. De nombreux agriculteurs ne sont pratiquement pas endettés alors que d'autres le sont tellement que toute hausse des taux d'intérêt les conduira inexorablement vers la faillite. Par ailleurs, même s'ils ont des dettes relativement équivalentes, les agriculteurs n'ont pas tous la même facilité de les honorer ou de faire face aux conséquences d'importantes hausses des taux d'intérêt. Une entreprise agricole qui produit une denrée contingentée et dont les revenus sont passablement assurés et liés à l'évolution estimative des coûts de production, devrait pouvoir amortir une dette importante et absorber l'effet des variations des taux d'intérêt plus facilement qu'une autre exploitation produisant une denrée dont le revenu est très instable. Par ailleurs, un agriculteur débutant qui peut bénéficier de l'aide de sa famille en cas de difficultés financières peut mieux honorer une dette considérable et faire face à des fluctuations plus importantes des taux d'intérêt qu'un autre laissé à lui-même. L'importance des revenus non agricoles de la famille peut également jouer un rôle important sur la capacité de rembourser les emprunts et d'absorber les hausses des taux.

En plus des différences liées à la capacité de la famille de l'agriculteur d'amortir l'emprunt et les variations des taux d'intérêt, il faut également tenir compte des différences importantes de besoins de financement des divers types d'entreprises. Ainsi, un éleveur de bovins d'engrais aura besoin de fonds à court terme alors que le céréaliculteur commercial devra compter sur des emprunts à long terme pour financer l'achat et l'exploitation du vaste fond de terre qu'il leur faut.

Ces différences indiquent, d'une part, qu'un instrument financier peut s'avérer fort utile pour un certain groupe de producteurs et ne pas convenir à d'autres et, d'autre part, que certains agriculteurs ne sont pas touchés par l'instabilité des taux d'intérêt ou qu'ils s'en accommodent bien. Par exemple, il ne convient peut-être pas d'élaborer un programme ou de mettre au point un instrument de crédit à l'intention de particuliers très endettés et de l'offrir à l'ensemble des agriculteurs puisqu'en moyenne, au début de 1984, les entreprises agricoles étaient financées à 82 pour cent avec des capitaux propres et à seulement 18 pour cent par des emprunts[1].

Mouvement récent des taux d'intérêt

Les tableaux I, II, IIIa et IIIb montrent les fluctuations des taux d'intérêt moyens annuels que connaissent les emprunts agricoles depuis 1971. Comme ces données ne sont que des moyennes annuelles, elles ne traduisent pas entièrement la variation réelle des taux. On peut se faire une meilleure idée de l'instabilité des taux au début des années 1980 en examinant les taux

---

1 Enquête de la Société du crédit agricole de 1984

préférentiels moyens mensuels des banques à charte (voir le tableau IV). Au cours des années 1970, les taux d'intérêt ont fluctué, mais pas autant qu'en 1980 et en 1981, années où ils ont grimpé de près de 50 pour cent en quatre mois de plus de 85 pour cent en un an.

A titre d'exemple des répercussions des modifications mensuelles des taux d'intérêt, le tableau VI montre l'évolution des intérêts débiteurs mensuels qu'aurait eu à payer un agriculteur ayant contracté un emprunt de 250 000 $, à un taux dépassant de deux pour cent le taux préférentiel. Comme on peut le voir, un tel emprunt aurait exigé le paiement de 2 884 $ en intérêts en août 1980, et de 4 909 $ en août 1981, soit une hausse d'environ 75 pour cent. Il est peu probable qu'une personne prévoira dans son budget une hausse de 75 pour cent d'une de ses dépenses au cours de l'année. Par ailleurs, ces coûts d'intérêt auraient chuté de 3 617 $ en août 1982 et regressé de nouveau à 2 638 $ en août 1983, soit un peu moins que le coût actuel.

Comme on peut le voir dans le tableau IV, le taux préférentiel mensuel moyen est relativement stable depuis la fin de 1982. Cependant, cette accalmie n'at pas atténué pour autant le courant d'incertitude quant à la persistance de cette stabilité.

TABLEAU I
Taux d'intérêt moyens estimatifs sur les prêts à court terme (moins de 18 mois)
(Pourcentage)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Banques (Prêts non garantis en vertu de la L.P.A.A.)	8.2	7.8	10.8	11.8	11.0	11.6	9.9	12.0	14.5	15.25	20.3	16.8
Sociétés d'approvisionnements	15.0	11.0	15.0	15.5	14.5	16.0	15.0	16.0	18.0	18.0	20.8	23.6
Coopératives de crédit (Fédérales et provinciales dont les prêts sont garantis par la L.P.A.A.)	9.4	9.2	10.7	12.0	12.3	12.1	12.0	12.7	14.3	15.25	20.3	16.8
Sociétés de crédit (Prêts d'équipement et personnels)	18.0	16.0	19.0	20.0	18.0	18.0	18.0	21.7	22.5	24.0	28.	24.0
Négociants, magasins, etc.	16.0	14.0	15.0	15.0	13.0	13.0	12.0	12.5	13.5	18.0	24.0	24.0
Bailleurs de fonds privés	7.0	7.0	8.5	8.5	9.2	9.0	9.0	9.2	10.0	12.0	14.0	12.0
Caisse de crédit (Alberta)	7.0	7.0	10.4	11.3	10.6	11.3	9.5	11.7	14.7	14.4	15.0	16.8
Organismes provinciaux de crédit	-	-	-	-	-	9.2	8.4	9.8	13.6	14.2	19.4	14.05
SEDCO (Saskatchewan)	9.6	8.4	9.3	10.0	11.0	-	-	-	-	-	-	-
Programme coopératif	9.6	10.4	10.3	15.2	8.3	17.5	18.3	18.4	21.8	21.0	25.5	24.2
Moyenne pondérée	9.3	8.4	11.1	12.2	11.4	12.1	10.9	12.3	15.1	16.0	20.9	17.2

Source: Agriculture Canada

TABLEAU II
Taux d'intérêt moyens estimatifs sur les prêts à moyen terme (de 18 mois à 10 ans)
(Pourcentage)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Banques (Prêts garantis en vertu de la L.P.A.A.)	7.0	6.0	6.5	9.1	8.5	9.2	8.9	10.5	13.7	15.25	20.3	16.8
Banques (Prêts non garantis en vertu de la L.P.A.A.)	7.2	8.4	11.5	11.8	11.2	11.5	9.9	11.9	14.2	15.75	19.12	17.3
Bailleurs de fonds privés	7.0	6.7	9.5	8.5	9.1	9.3	9.0	9.2	10.0	12.0	14.0	12.0
Sociétés d'approvisionnements	14.5	14.9	14.9	15.5	15.2	14.1	15.2	15.8	17.2	18.0	19.9	19.1
Société de crédit agricole	6.9	6.2	6.3	8.5	8.2	9.1	8.9	9.3	10.7	12.9	14.3	16.4
Sociétés d'assurance, de fiducie et de crédit	11.0	10.5	12.0	13.5	12.0	12.0	10.9	13.0	12.5	12.0	14.0	12.5
Banque fédérale de développement	9.5	9.5	9.7	12.5	12.0	12.0	11.0	13.0	14.7	19.0	21.0	18.0
Organismes provinciaux	-	-	-	-	-	8.9	8.0	7.9	11.1	13.0	16.8	14.2
Coopératives de crédit (Fédérales et provinciales dont les prêts sont garantis en vertu de la L.P.A.A.)	9.1	9.0	9.9	11.8	11.3	11.8	11.1	12.4	12.4	15.75	18.2	15.9
Municipalités (Ontario Title Drainage Act)	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	14.0	6.0	6.0	6.0	9.0	9.0	10.0
Société de crédit (Voitures et camions)	13.5	11.0	13.0	14.0	14.5	14.5	13.7	13.8	14.5	18.0	28.0	24.0
Caisses de crédit (Alberta)	7.5	8.2	11.0	11.4	11.1	11.3	9.5	11.7	15.7	15.2	19.8	17.3
Moyenne pondérée	8.3	9.1	10.0	11.0	11.1	11.4	11.2	12.1	13.8	16.0	19.0	17.1

Source: Agriculture Canada

TABLEAU IIIa
Taux d'intérêt moyens estimatifs sur les prêts agricoles à long terme (plus de 10 ans), et taux d'intérêt moyens estimatifs sur tous les prêts
(Pourcentage)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Société du crédit agricole	7.7	6.75	6.8	7.9	7.0	9.0	9.3	9.6	10.3	11.9	13.7	15.4
Loi sur les terres destinées aux anciens combattants	7.7	6.75	6.7	7.3	7.5	9.5	9.6	9.7	10.7	-	-	-
Organismes provinciaux	3.8	6.2	6.2	5.6	5.1	6.7	6.7	7.3	8.4	11.07	12.3	12.0
Bailleurs de fonds privés	7.0	7.0	7.5	8.5	7.0	9.5	8.7	9.0	10.0	11.5	13.0	12.0
Société d'assurance, de fiducie et de crédit	10.7	10.5	13.5	13.5	10.8	12.0	11.5	12.5	11.6	12.0	14.0	12.5
Banques	-	-	-	-	-		10.9	12.1	12.5	15.25	17.6	15.2
Caisse de crédit (Alberta)	8.5	9.0	-	-	-	-	-		15.4	15.4	19.3	15.1
Coopératives de crédit	-	-	-	-	-	10.9	10.8	12.0	10.6	15.25	20.3	14.5
Coopératives hydro-électriques de l'Alberta	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Moyenne pondérée	6.8	6.8	6.7	7.3	6.2	8.9	9.0	10.5	10.8	13.2	15.7	14.3

Source: Agriculture Canada

TABLEAU IIIb
Taux d'intérêt moyens estimatifs sur tous les prêts

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Moyenne pondérée	9.0	8.5	10.3	11.2	10.8	11.6	10.9	12.3	14.0	15.4	19.1	17.2

Source: Agriculture Canada

L'importance croissante des coûts d'intérêt

Les capitaux totaux investis dans l'agriculture ont augmenté considérablement, passant d'environ 26,2 milliards de dollars en 1972 à 141,7 milliards de dollars en 1982. Pendant la même période, la dette totale a grimpé d'environ 5 à 20,2 milliards de dollars. La hausse des emprunts s'est produite en même temps que la montée des taux d'intérêt enregistrée de 1970 à 1981 (voir les tableaux I, II et III).

En raison de la progression des taux d'intérêt et de la demande de crédit, les coûts d'intérêt constituent un pourcentage beaucoup plus important des dépenses totales d'exploitation. Comme le montre le tableau V, les intérêts débiteurs atteignaient environ 10,2 pour cent du total des dépenses en 1972 et 18,4 pour cent en 1981. En 1982, cette proportion a chuté à 16,5 pour cent, ce qui est encore bien supérieur aux niveaux enregistrés au cours des trois décennies précédentes.

Comme les coûts d'intérêt constituent un pourcentage plus élevé des dépenses de fonctionnement, les fluctuations des taux jouent donc un rôle beaucoup plus important sur la situation financière du secteur agricole dans son ensemble. D'une manière plus précise, ce sont les agriculteurs débutants et ceux qui avaient décidé d'agrandir leurs exploitations en empruntant qui ont été les plus gravement touchés.

TABLEAU IV

Taux préférentiels mensuels des banques à charte, de 1980 à 1984, et un exemple[1] de leurs répercussions sur les coûts d'intérêt mensuels

	Taux de 1980	Exemple de coûts d'intérêt	Taux de 1981	Exemple de coûts d'intérêt	Taux de 1982	Exemple de coûts d'intérêt	Taux de 1983	Exemple de coûts d'intérêt	Taux de 1984	Exemple de coûts d'intérêt
						- dollars -				
J	15	3,423	18.25	4,050	16.5	3,714	12.0	2,835	11	2,638
F	15	3,423	18.25	4,050	16.5	3,714	11.5	2,736	11	2,638
M	15.75	3,568	17.75	3,955	17.0	3,810	11.5	2,736	11.5	2,736
A	16.75	3,762	18.25	4,050	17.0	3,810	11.0	2,638	11.5	2,736
M	13.75	3,179	19.5	4,291	17.0	3,810	11.0	2,638	12.0	2,835
J	13.25	3,081	20.0	4,386	18.25	4,050	11.0	2,638	12.5	2,934
J	12.25-12.5	2,884-2,934	21	4,578	17.25	3,859	11.0	2,638	N.A.	N.A.
A	12.25	2,884	22.75	4,909	16.0	3,617	11.0	2,638	13.0[3]	3,031
S	12.25	2,884	21.25	4,625	15.0	3,423	11.0	2,638		
O	12.75	2,983	20.0	4,386	13.75	3,179	11.0	2,638		
N	13.75	3,179	17.25	3,859	13.0	3,031	11.0	2,638		
D	18.25	4,050	17.25	3,859	12.5	2,934	11.0	2,638		

1 Se fonde sur un emprunt agricole de 250 000 $, à un taux d'intérêt dépassant de 2 pour cent le taux préférentiel. On présume que cette dette est constante. Ce taux variable devrait traduire l'expérience des agriculteurs ayant eu un recours à des emprunts bancaires. La plupart des prêts à terme ont été accordés par des banques à des taux variables (taux préférentiel plus un pourcentage).

2 Sources: Etude de la Banque du Canada (de 1980 à 1984).
Tsang, Peter, New Amortization and Principal Prepayment Tables with Monthly Interest and Principal Payments and Principal Balance. Central Web Offset Ltd., Edmonton, 1978

3 Taux hebdomadaire du 27 août et non la moyenne mensuelle.

TABLEAU V
Coût du service de la dette

Année	Total des capitaux investis en agriculture	Dette Totale	Dépenses totales d'exploitation	Intérêts débiteurs	Coûts d'intérêt en tant que pourcentage des coûts d'exploitation globaux
			(millions de dollars)		
1972	26,224.7	4,980	3,177.6	323.3	10.2
1973	31,658.1	5,740	3,909.9	333.0	8.5
1974	39,819.4	6,750	4,785.8	473.2	9.9
1975	48,283.1	7,962	5,425.2	542.5	10.0
1976	57,043.4	9,359	5,458.6	675.1	12.4
1977	64,543.0	10,630	6,440.4	726.4	11.3
1978	76,871.2	12,151	7,449.3	920.8	12.4
1979	95,358.6	14,644	9,041.9	1,331.6	14.7
1980	11,7046.7	16,506	10,473.1	1,607.7	15.4
1981	130,397.2	18,417	12,366.6	2,270.6	18.4
1982	131,666.2	20,232	12,697.3	2,083.5	16.5

Sources: Agriculture Canada
Statistique Canada, Matrices de CANSIM D0201305 - D0201340

Capacité de service de la dette

Le tableau VI donne deux façons de mesurer la capacité de service de la dette soit: 1) le rapport entre la somme du revenu agricole net et des coûts d'intérêt, d'une part, et les coûts d'intérêt, d'autre part; 2) le rapport entre la somme du revenu agricole net, des frais d'amortissement et des coûts d'intérêt, d'une part, et les coûts d'intérêt, d'autre part. Le premier mesure le rapport entre a) le revenu disponible pour acquitter les coûts d'intérêt ainsi que les dépenses de subsistance de la famille et b) les coûts d'intérêt. Le second, qui tient compte des dépenses d'amortissement dans la mesure du revenu disponible pour payer les coûts d'intérêt et les dépenses courantes de la famille, donne une idée de l'aptitude à régler les coûts d'intérêt et à répondre aux besoins de la famille dans le cas où l'agriculteur ne remplace pas les biens d'équipement usagés. Le second rapport mesure la capacité à court terme d'absorber les coûts d'intérêt et les dépenses courantes si l'entreprise doit survivre à plus long terme; il faut alors remplacer les biens d'équipement usagés et désuets.

De 1950 à 1970, la tendance à la baisse de ces deux mesures découlait du changement structural qu'a connu le secteur au cours de cette période. Bien que des changements importants soient survenus avant 1950, les entreprises agricoles de l'époque étaient relativement petites et les besoins en capitaux relativement faibles comparativement à ceux de 1970. En outre, le souvenir de la dépression de 1930 était encore vivant en 1950 et les agriculteurs hésitaient à emprunter et les banques et autres institutions financières tenaient d'ailleurs peu à les financer. La tendance à la baisse des rapports sur le nombre de versements destinés à payer les intérêts créditeurs traduit

TABLEAU VI
Capacité de remboursement

Année	Revenu agricole net total 1	Interêt débiteurs 2	Amortissement 3	Nombre de versements couvrant les intérêts créditeurs	
				Amortissement non inclus dans le revenu[1] [(1+2)÷2)]	Amortissement inclus dans le revenu[2] [(1+2+3)÷2)]
1950	1,221.5	49.4	190.2	25.70	29.58
1955	1,131.2	69.9	265.2	17.18	20.98
1960	1,126.0	88.0	315.9	13.79	17.39
1965	1,485.0	177.0	414.3	9.36	11.73
1970	1,275.6	270.6	555.2	5.71	7.77
1971	1,442.6	266.7	553.1	6.41	8.48
1972	1,630.3	323.3	587.8	6.04	7.86
1973	3,199.3	333.0	659.4	10.60	12.59
1974	3,496.4	473.2	843.5	8.39	10.17
1975	4,032.4	542.5	1,109.8	8.44	10.48
1976	3,231.5	675.1	1,341.8	5.79	7.77
1977	2,631.3	726.4	1,502.9	4.62	6.69
1978	3,284.3	920.8	1,717.0	4.57	6.43
1979	3,535.9	1,331.6	2,014.3	3.66	5.16
1980	3,097.3	1,607.7	2,356.1	2.93	4.39
1981	4,476.3	2,270.6	2,628.0	3.06	4.12
1982	3,835.3	2,083.5	2,732.6	2.84	4.15
1983	2,928.9	1,874.5	2,746.7	2.56	4.03

1 Nombre de versements destinés à payer les intérêts créditeurs = (revenu net + intérêts)/intérêts

2 Nombre de versements destinés à payer les intérêts créditeurs = (revenu net + amortissement + intérêts)/intérêts

Source: Statistique Canada, CANSIM.

par conséquent davantage la demande accrue de crédit qu'une augmentation du coût unitaire du crédit. Par ailleurs, la hausse du recours au crédit a joué un rôle important dans les progrès réalisés en agriculture au cours de ces deux décennies.

Le renversement de la tendance au début des années 1970 découle du raffermissement exceptionnel des revenus agricoles au cours de cette période. Depuis lors, ces deux mesures ont de nouveau chuté considérablement suite à la stagnation du revenu agricole (correspondant à une chute en termes réels), alors que la demande de crédit et les taux d'intérêt grimpaient simultanément. Les agriculteurs ont dû emprunter, plus en raison de la hausse du prix des terres et d'autres biens d'équipement qu'à cause de l'augmentation de la valeur réelle des biens utilisés. En effet, les terres ont pris rapidement de la valeur au cours des années 1970, grâce aux revenus agricoles élevés du début de la décennie.

Au début des années 1980, ces deux mesures de la capacité à acquitter les coûts d'intérêt et les frais de subsistance ont beaucoup fléchi et la situation peut même s'aggraver en 1984 si le revenu à la production continue de reculer comme prévu. La solvabilité des agriculteurs étant à la baisse, la variation des taux d'intérêt ne fait qu'aggraver la situation. Quand la marge de sécurité représentée par le rapport sur le nombre de versements couvrant les intérêts créditeurs est réduite, toute hausse, même légère, des coûts peut déboucher sur des difficultés financières.

Evaluation des instruments financiers

Le présent document vise à identifier les instruments financiers qui peuvent être employés dans le secteur agricole pour stabiliser soit les taux d'intérêt, - soit les exigences liées au service de la dette. Pour y arriver, nous devons comparer et évaluer les divers instruments éventuels selon cinq critères établis soit: la stabilité, la possibilité d'application, l'acceptabilité, les coûts et les risques.

La stabilité correspond à la capacité de l'instrument de bien protéger contre les fluctuations des taux d'intérêt ou les variations des conditions liées au service de la dette.

Par ailleurs, la possibilité d'application désigne la facilité de mise en oeuvre de l'instrument; à cet égard, on doit répondre aux questions suivantes: Faudra-t-il modifier les règlements fédéraux ou provinciaux actuels ou en élaborer d'autres? Par ailleurs, pourra-t-on mettre sur pied un mécanisme d'application adéquat?

L'acceptabilité a trait à la faveur que recueillent les instruments proposés tant auprès des emprunteurs que des bailleurs de fonds. Il faudra donc déterminer si les emprunteurs se serviront de l'instrument proposé et si les prêteurs accepteront de fournir un tel service.

Les coûts englobent les frais liés à l'instrument. Il faut donc se demander si les coûts pour la durée de vie de l'instrument seront plus élevés que les frais des services actuels, et ce tant pour l'emprunteur que pour les Trésors publics (directement ou indirectement).

Les risques sont les risques financiers associés à l'instrument. Ce dernier augmente-t-il les risques de manquement de la part de l'emprunteur? Accroît-il les risques de pertes pour le prêteur en permettant au montant du capital de dépasser la valeur de l'actif? Est-ce que ce service représente un risque supplémentaire pour l'investisseur en termes de revenu inférieur ou de pertes? La notion de risque est importante. En effet, plus ce dernier est élevé, plus l'emprunteur devra en faire les frais, et s'il est trop élevé, les prêteurs refuseront d'offrir l'instrument de crédit.

PARTIE II:

INSTRUMENTS FINANCIERS

Dans la présente partie, nous décrivons et evaluons les instruments qui peuvent être employés pour stabiliser les taux d'intérêt ou permettre aux agriculteurs de mieux en amortir les fluctuations. Parmi ces outils figurent différents types d'hypothèques ainsi que des mécanismes comme l'assurance et les contrats à terme sur les taux d'intérêt. Nous les avons groupés de telle sorte que le lecteur puisse en cerner les similitudes. Par ailleurs, les descriptions et les évaluations en sont brèves en raison du nombre d'instruments à traiter. Nous espérons cependant que l'évaluation qui suit aidera le Groupe de travail à dégager les points clés qui serviront à élaborer ou à utiliser lesdits instruments.

En étudiant les instruments financiers qui servent à stabiliser les taux d'intérêt, il est important de faire la distinction entre la stabilité des taux d'intérêt et la capacité d'absorber les coûts d'intérêt. Ainsi, un instrument comme l'hypothèque à intérêts accumulés peut permettre à un agriculteur de s'accommoder des fluctuations des coûts d'intérêt, mais ne stabilisera pas les taux pour autant. En effet, ces derniers continueront d'être variables; cependant, la tranche supplémentaire des coûts d'intérêt que ne peuvent assumer les agriculteurs à ce moment-là viendra s'ajouter au capital.

Hypothèque à intérêts accumulés (HIA)

Description

Une HIA dérive en général d'une hypothèque classique à long terme, mais le taux d'intérêt s'y rapportant varie avec les taux du marché bien que les paiements de remboursement soient fixes pour toute la durée du prêt. Si les taux d'intérêt augmentent, il se peut que ces paiements ne suffisent pas à amortir le principal et à acquitter tous les intérêts courus pendant cette période. En fait, les paiements du service de la dette calculés en vertu de ce plan peuvent être inférieurs à ceux que commandent les coûts d'intérêts pour la période visée. Le déficit sera ajouté au principal et le solde impayé de l'emprunt augmentera au cours de la période où les taux d'intérêt resteront élevés. L'agriculteur devra alors verser une somme forfaitaire à la fin de la période d'amortissement pour liquider la dette. Si, le moment venu, l'emprunteur n'a pas suffisamment de comptant, il devra refinancer sa dette.

Application

Au cours des années 1970 et au début des années 1980, la valeur des biens agricoles augmentait et venait ainsi gonfler la valeur de l'avoir propre des agriculteurs, que ces derniers aient emprunté ou non. Les banques acceptaient alors plus facilement de subir des arrérages de remboursement et d'ajouter ces derniers à tout emprunt existant, en raison de la marge suffisante de sécurité. En procédant ainsi, les banques créaient en fait un type d'hypothèque à intérêts accumulés.

Evaluation

1. Stabilité: Cette méthode ne stabilise pas les taux d'intérêt, mais protège le service de la dette contre les fluctuations des taux pendant toute la durée du prêt. Si les taux d'intérêt montent, les coûts d'intérêt supplémentaires s'ajoutent au principal et les paiements restent les mêmes. D'autre part, si les taux d'intérêt régressent, les paiements ne varient pas et toute tranche du service de la dette qui dépasse le montant calculé d'après le nouveau taux d'intérêt est employée pour régler les intérêts débiteurs courus. A l'échéance du prêt, le reste des intérêts débiteurs courus doit être acquitté ou refinancé.

2. Possibilité d'application: Les organismes de crédit de l'Etat, ou les institutions commerciales de crédit pourraient offrir ce service dès maintenant.

3. Acceptabilité: Il est peu probable que cette méthode soit fort populaire auprès des établissements de crédit. En effet, ces derniers hésitent beaucoup à permettre l'accumulation des intérêts depuis l'expérience des années 1970; ils avaient alors accordé des prêts en se fondant sur la hausse de la valeur de l'actif des exploitations. Par ailleurs, comme on prévoit un fléchissement des revenus nets et la stagnation, voire même le recul, de la valeur des biens, les prêteurs hésiteront à se servir de cet instrument. En outre, l'accumulation d'intérêts impayés pourrait inquiéter les emprunteurs.

4. Coût: En se prévalant de l'outil ici étudié, l'emprunteur devra payer des intérêts sur les intérêts accumulés impayés. Par ailleurs, à cause du risque supplémentaire que présente cet instrument, on peut s'attendre à ce que le prêteur exige une prime assez élevée lorsqu'il négociera tout prêt de ce genre. En outre, l'établissement de crédit devra payer des impôts sur les intérêts courus puisque ces derniers sont considérés comme un revenu, même s'il ne les a pas encore touchés et ne peut donc pas les réinvestir. Pour sa part, l'emprunteur qui pratique la méthode de la comptabilité de caisse pourra vraisemblablement reporter cette dépense à l'année ultérieure où elle est effectivement acquittée. Cette façon de procéder pourrait s'avérer avantageuse pour l'agriculture qui s'attend à une hausse de revenu. D'un autre côté, l'Etat n'aurait rien à acquitter à moins qu'il ne consente une garantie de prêt pour encourager les établissements de crédit à offrir ce type d'instrument et pour réduire les frais des emprunteurs en abaissant la prime de risque imposée par les bailleurs de fonds.

5. Risque: LA HIA diminue les risques d'échec de l'opération (attribuable à l'incapacité de rembourser l'emprunt) étant donné que les coûts d'intérêt impayés viennent simplement gonfler le principal. Cependant, l'amplification de l'effet de levier causée par l'accumulation de la dette ajoute au risque d'échec au moment de renégocier le prêt.

Plan d'amortissement à intérêts variables (PAIV)

Description

L'option fondamentale de plan d'amortissement à intérêts variables se distingue de l'hypothèque classique à long terme à intérêts variables par l'existence d'une réserve d'emprunt et l'indexation des paiements annuels du service de la dette. Comme les revenus agricoles en espèces varient beaucoup, il est souvent difficile pour l'emprunteur de respecter ses échéances. Le PAIV tient donc compte de ce facteur et tente de corriger la situation avant que l'emprunteur ne puisse plus respecter ses échéances. Les paiements annuels de service de la dette sont alors rajustés selon un indice de revenu agricole en espèces, de sorte que pour les années où l'agriculteur affiche un revenu supérieur à la moyenne l'on débite une somme de la marge brute d'autofinancement (cash flow) de l'entreprise, à la fois pour répondre aux conditions de service de l'emprunt et pour constituer une réserve d'emprunt qui servira au cours des années de faible revenu. Pour ce faire, on tirera des fonds autogénérés (cash flow) une somme inférieure aux exigences du service de la dette et on l'ajoutera à la réserve de l'emprunt pour assurer les paiements. La réserve de l'emprunt est un compte à intérêts qui sert simplement de réservoir de fonds et dont l'ampleur à l'entrée en vigueur du prêt et pendant la durée de ce dernier peut être rajustée pour réduire les risques de manquement. Les fonds de la réserve ne peuvent servir à la satisfaction de besoins de la famille, à des investissements ni à des fins commerciales.

Application

Les banques canadiennes demandent souvent à l'emprunteur d'établir et de conserver une réserve en espèces afin de se protéger et de prémunir la banque contre le risque de manquement à ses obligations en périodes où son revenu en espèces sera inférieur à la moyenne. Cependant, les principaux établissements du crédit n'ont jamais appliqué la méthode d'indexation des paiements à la marge d'autofinancement de l'emprunteur.

Evaluation

1. Stabilité: Cet instrument financier ne stabilise aucunement les taux d'intérêt; cependant, comme les paiements de remboursement de l'emprunt sont liés au revenu en espèces, le PAIV protège l'emprunteur dont le revenu fléchit suite à une hausse des coûts de la dette ou à tout autre facteur.

2. Possibilité d'application: Ce service pourrait être offert tant par l'Etat que par les établissements de crédit commerciaux. Les banques et les autres établissements de crédit devraient continuer d'appliquer le système de "solde compensateur" afin de réduire les risques quand ils accordent des prêts. Cependant, il est peu probable qu'on l'applique conformément à la formule particulière prescrite par le PAIV. Le prêteur exigera qu'un montant précis en espèces soit conservé dans la réserve et que l'agriculteur la maintienne à ce niveau. Les établissements de crédit ne financeront probablement jamais de déficit, en particulier si ce dernier augmente et si l'agriculteur offre peu de garanties. La Société du crédit agricole peut éprouver certaines difficultés à mettre

en oeuvre un tel plan en raison de la nécessité de maintenir des comptes dits essentiellement de dépôts pour les agriculteurs. Cependant, il serait possible de mettre sur pied un régime modifié selon lequel les paiements seraient calculés d'après les recettes (p. ex.: tant de dollars par porc vendu).

3. Acceptabilité: Dans l'ensemble, le plan est bien compris pour autant que les critères concernant le montant ce remboursement de la dette soient clairement définis. Cependant, les établissments de crédit commerciaux n'offriront probablement pas ce type de prêt en raison des risques qu'il présente. Par ailleurs, certains agriculteurs craindront l'accumulation possible des coûts d'intérêt.

4. Coût: Peu importe comment on établira le fonds de réserve, l'agriculteur devra négocier une somme plus importante qu'il n'en a besoin pour financer son entreprise. Par exemple, si un agriculteur doit conserver une réserve correspondant à 10 pour cent du prêt, il ne lui reste que 90 pour cent de la somme empruntée pour investir dans son entreprise. Par ailleurs, s'il emprunte à un taux de 15 pour cent, le taux d'intérêt réel du prêt correspondra à environ 16,7 pour cent étant donné qu'il ne pourra utiliser toute la somme. D'autre part, si la réserve de l'emprunt produit 8 pour cent d'intérêt, le taux réel équivaudra alors à 15,8 pour cent. D'un autre côté, on ne sait pas encore de quelle façon on traitera le PAIV au plan fiscal, tant pour les établissements du crédit que pour les emprunteurs. Cependant, il est fort probable que cette pratique sera considérée comme une HIA en raison de l'accumulation des intérêts. Par

conséquent, elle sera soumise aux mêmes dispositions sur l'impôt que le HIA. Il faudra toutefois approfondir la question concernant l'impôt et évaluer ses ramifications pour les emprunteurs comme pour les établissements de crédit.

5. Risques: Cette pratique réduit les risques pour l'emprunteur de ne pouvoir respecter ses échéances à cause des fluctuations des intérêts débiteurs ou autres dépenses. Cependant, cette protection pourrait être insuffisante si les prêteurs ne permettent pas que la réserve devienne déficitaire quand l'agriculteur touche de piètres revenus au début de la période de prêt. En effet, les risques pour le prêteur ne diminuent que si la réserve reste positive, et augmentent en cas de déficit.

Hypothèque à paiements progressifs

Description

Ce genre d'emprunt hypothécaire se rembourse au cours de la durée de l'hypothèque mais, au lieu des paiements au montant identique que prévoient les hypothèques classiques, il comporte des versements qui augmentent progressivement au cours de la durée de l'emprunt.

Application

Au cours des années 1970, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a mis au point un régime d'hypothèques à paiements progressifs dans le cadre d'ententes conclues avec les établissements de crédit en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Ce régime visait à aider les particuliers

et les familles dont le revenu était inférieur au niveau exigé pour financer un achat au moyen d'une hypothèque classique. On espérait à ce moment-là que l'inflation seule pourrait faire grimper le revenu des familles suffisamment pour couvrir les paiements plus élevés prévus au cours des dernières années du plan. Malheureusement, le revenu de nombreuses familles n'a pas progressé autant que prévu.

Evaluation

1. Stabilité: Cet instrument financier ne stabilise ni les taux d'intérêt ni les conditions de remboursement de l'emprunt. Il permet cependant à l'emprunteur de faire face à l'instabilité des taux d'intérêt plus facilement au cours des premières années de la dureé de l'emprunt qu'il ne le pourrait avec des hypothèques classiques.

2. Possibilité d'application: Ce service pourrait être offert tant par l'Etat que par les établissements de crédit commerciaux.

3. Acceptabilité: Cet instrument financier favorise l'emprunteur dont le revenu augmentera avec le temps (p. ex.: les producteurs de fruits dont le revenu net devrait progresser à mesure que l'entreprise prend de l'âge). Mais, l'établissement du crédit acceptera-t-il d'assumer le risque de voir la rémunération de son placement dépendre d'une hausse incertaine des revenus de l'agriculteur vers les dernières années de la durée de l'emprunt? il est évident qu'il n'adoptera pas ce régime en se fondant uniquement sur l'espérance d'une tendance générale à la hausse des revenus. Même pour le lancement d'une nouvelle entreprise, il exigera probablement que l'agriculteur prévoie d'importantes réserves et

il imposera également une prime sur l'intérêt pour la durée de l'emprunt afin de se protéger contre le risque supplémentaire inhérent à l'augmentation des montants de remboursement au cours des dernières années du prêt.

4. Coût: Ce régime permet à l'emprunteur de rembourser tant les coûts d'intérêt que le principal pendant la durée de l'emprunt. Cependant, comme les premiers versements seront moindres, le coût des intérêts payés pendant toute la durée de l'emprunt sera plus élevé qu'avec une hypothèque classique. Pour sa part, aux fins de l'impôt, l'établissement de crédit considérera probablement l'hypothèque à paiements progressifs comme une hypothèque à intérêts accumulés puisque les intérêts qui s'accumulent au fil des premières années seront imposés à titre de revenu. Par conséquent, l'établissement paiera de l'impôt sur un revenu qu'il n'a pas en fait touché. Par ailleurs, un emprunter qui pratique la méthode de la comptabilité de caisse pourra reporter les intérêts débiteurs aux années ultérieures où ils sont effectivement acquittés. Ce régime pourrait donc l'avantager. Comme pour l'hypothèque à intérêts accumulés, cet instrument ne coûte rien à l'Etat à moins que ce dernier ne garantisse les prêts.

5. Risque: Cet instrument financier reporte aux dernières années de la durée de l'hypothèque les risques qui découlent des fluctuations des taux d'intérêt.

Prêt à terme indexé

Description

En employant cet instrument de crédit, les établissements de prêt ne recevront et les emprunteurs ne paieront qu'un taux d'intérêt réel alors que le principal sera indexé au taux d'inflation. L'intérêt sera alors calculé sur le nouveau solde du principal. Par exemple, si le taux d'intérêt du marché s'élevè à 10 pour cent et le taux d'inflation à 6 pour cent, le taux réel d'intérêt sera de 4 pour cent. Dans ce cas, l'établissement de crédit accordera un prêt à un taux d'intérêt de 4 pour cent et verra son principal s'accroître annuellement de 6 pour cent. Certaines versions de cette proposition prévoient des dispositions fiscales particulières à l'égard de la partie indexée du paiement.

Application

Le régime d'hypothèque indexée ressemble au régime de placements en titres indexés pour les actions, lequel a été proposé dans le budget de juillet 1982 et mis en application depuis.

Evaluation

1. Stabilité: Cet instrument financier peut apporter une certaine stabilité des taux d'intérêt. Si l'inflation augmente, le paiement annuel ne subira pas de hausse subséquente. Cependant, il est possible que le coût total de l'emprunt (le taux d'intérêt réel plus le taux d'inflation appliqué au principal) varie encore plus que les taux d'intérêt du marché.

2. Possibilité d'application: Ce plan pourrait être offert par les établissements de crédit commerciaux, mais toute proposition concernant les déductions d'impôt nécessiterait de nouvelle dispositions réglementaires.

3. Acceptabilité: On ne possède aucune donnée à ce sujet.

4. Coût: L'emprunteur paiera moins au début de la période d'emprunt, mais le montant global de remboursement sera plus élevé. L'Etat n'aura à assumer aucun coût, sauf s'il accorde des déductions d'impôt.

5. Risques: Il est possible que le principal dépasse la valeur des garanties, ce qui rendra l'entreprise plus risquée pour l'établissement de crédit.

Hypothèque à plus-value partagée

Description

Cet instrument financier permet à l'établissement de crédit de bénéficier d'une partie du gain en capital que rapportent les biens financés, en échange d'une réduction du taux d'intérêt pendant toute la durée du prêt. L'emprunteur peut ainsi jouir d'une certaine stabilité au plan des taux. Par exemple, si le taux d'intérêt accordé correspond à 50 pour cent du taux du marché, il n'accusera que la moitié de l'augmentation du taux du marché si ce dernier s'accroît. Ce mécanisme permettrait à l'emprunteur, d'accroître sa marge d'autofinancement (cash flow) tout en fournissant au prêteur la possibilité de faire fructifier davantage son placement.

Application

Mis au point aux Etats-Unis, cet instrument de crédit a d'abord servi sur le marché de l'habitation et a plus tard été appliqué au financement de l'achat de terres agricoles. Il semble que ce régime n'ait jamais eu cours au Canada. Cependant, une étude menée récemment par D. Aukes, de l'Université du Manitoba, révèle que ce type d'hypothèque est rentable.

Evaluation

1. Stabilité: Cet instrument de crédit favorise sûrement une certaine stabilité des taux d'intérêt; par ailleurs, le taux d'intérêt réduit améliore la marge brute d'autofinancement (cash flow) de l'emprunteur et lui permet de mieux absorber les hausses des taux d'intérêt.

2. Possibilité d'application: Le gouvernement ou les établissements de crédit commerciaux pourraient offrir l'hypothèque à plus-value partagée. Cependant, il reste à évaluer quel niveau d'indemnisation il faudra prévoir en contrepartie d'une réduction donnée des taux d'intérêt.

3. Acceptabilité: L'emprunteur montrera peut-être une certaine réticence vis-à-vis ce genre d'instrument étant donné qu'il devra renoncer à une partie de la plus-value des biens financés et qu'il sera peut-être forcé de vendre ces biens ou de négocier un nouvel emprunt. Par ailleurs, si des organismes de crédit de l'Etat offraient ce type de prêt, les agriculteurs pourraient exercer des pressions sur le gouvernement pour que l'Etat remette sa part de la plus-value à l'emprunteur.

4. Coût: Ce régime n'entraîne aucun coût supplémentaire explicite pour les emprunteurs ni pour les établissements de crédit. Cependant, ces derniers peuvent exiger implicitement une prime de risque puisqu'ils reportent à plus tard un revenu qu'ils ne sont pas assurés de toucher. Pour sa part, l'emprunteur cède une partie de la plus-value éventuelle des biens financés à l'établissement de crédit, qui à son tour abaisse les intérêts imposés à l'agriculteur pendant la durée de l'emprunt. L'agriculteur n'aura à assumer aucun coût explicite autre que le manque à gagner équivalant à la plus-value de l'immobilisation prévue au moment de l'emprunt. L'établissement de crédit reçoit une somme qui devrait couvrir le montant futur de revenu que lui auraient procuré les intérêts créditeurs. Par ailleurs, comme il est impossible de garantir la valeur de l'appréciation du bien, l'établissement de crédit court un risque supplémentaire et peut exiger à ce titre le versement d'une prime.

5. **Risques**: Ce type de prêt permet de faire passer de l'emprunteur au prêteur une partie des risques de l'instabilité des taux d'intérêt et, par conséquent, de l'opération; de son côté, le prêteur partage une partie des risques et profite éventuellement de la plus-value des biens financés.

Hypothèque à risques partagés

Description

Dans le cas d'une hypothèque à risques partagés, on établit un taux d'intérêt de base au début du terme de l'hypothèque. Ce taux est ensuite reconduit chaque année pendant la durée du prêt et suit l'évolution des taux du marché, mais il ne peut varier de plus de la moitié de la différence entre le taux courant du marché et le taux de base. L'autre moitié est absorbée par le prêteur. Par exemple, si le taux de base pour un prêt est de 12 pour cent et que le taux d'intérêt hypothécaire s'établit à 14, 11 et 13 pour cent à la fin de la première, de la seconde et de la troisième années, respectivement, le taux d'intérêt de l'hypothèque s'élèvera à 12, 13, 11, 5 et 12,5 pour cent, respectivement, pour la première, la deuxième, la troisième et la quatrième années. L'emprunteur pourrait donc bénéficier d'une certaine stabilité des taux d'intérêt puisqu'il ne devra assumer que la moitié de toute hausse; en revanche, il ne profitera que de la moitié de toute diminution des taux.

Application

Les établissements de financement canadiens n'ont jamais appliqué le régime d'hypothèque à risques partagés. La Société du crédit agricole (SCA) étudie actuellement la possibilité d'employer cet instrument financier en situation de taux d'intérêt trop variables et trop élevés.

Evaluation

1. Stabilité: Comme le prêteur absorbe la moitié des variations des coûts d'intérêt, la charge financière de l'emprunteur est réduite de ce fait de moitié et les conditions de service de la dette sont rajustées en conséquence.

2. Possibilité d'application: Cet instrument financier pourrait être employé tant que par les organismes de l'Etat que par les prêteurs commerciaux.

3. Acceptabilité: L'hypothèque à risques partagés semble avantageuse pour les emprunteurs puisqu'elle réduit les risques de variation des taux d'intérêt. Cependant, elle accroît ceux des bailleurs de fonds, les incitant peu à y recourir.

4. Coût: L'avantage de l'hypothèque à risques partagés réside en ce qu'on ne peut prévoir exactement le mouvement des taux d'intérêt, et que ces derniers sont des variables aléatoires dont on peut calculer les moyennes et le degré de variation d'après les tendances passées. Si les moyennes (c'est-à-dire les taux de base) sont calculées correctement, l'hypothèque à risques partagés n'occasionnera aucun coût supplémentaire aux établissements de crédit ni aux emprunteurs. Cependant, une erreur dans le calcul des taux de base pourrait coûter fort cher à l'une ou l'autre des parties. Il se peut qu'au départ, l'Etat ait à accorder des garanties aux établissements de crédit pour qu'ils absorbent les éventuelles pertes qu'ils subiraient s'ils offraient cet instrument financier.

5. **Risques**: Ce régime transmet de l'emprunteur au prêteur certains des risques inhérents à l'évolution des taux d'intérêt. Par ailleurs, les gains et les coûts d'intérêts variables sont partagés entre les deux parties. Les emprunteurs préféreront bien sûr faire partager les coûts quand les taux d'intérêt seront à la hausse et recueillir tous les profits quand ils reculeront. Il se peut donc que s'exercent des pressions politiques pour que l'Etat assume une part des coûts en situation de taux croissants, mais ne retire aucun des bénéfices si les taux fléchissent. Ces pressions s'amenuiseraient, cependant, si le service était offert par des établissements de crédit privés.

Hypothèque à taux d'intérêt fixe

Description

L'hypothèque "ordinaire" ou "classique" est une entente par laquelle un prêteur avance une somme donnée (le principal) à un emprunteur qui s'engage à la rembourser, ainsi que les intérêts courus, selon un échéancier déterminé. Pour une hypothèque à taux fixe, le taux d'intérêt est fixe pendant un terme déterminé qui peut varier de quelques mois à la durée entière de l'hypothèque. Par conséquent, sous ce régime, le montant à rembourser est constant pour le terme établi, peu importe l'évolution des taux du marché. Cependant, les conditions de remboursement varieront à l'échéance si les taux d'intérêt ont changé pendant la durée du prêt. Par conséquent, plus le terme sera long, plus les taux seront stables.

Application

Les prêteurs commerciaux offrent les hypothèques à taux fixe depuis longtemps. Cependant, le terme maximal accordé sous ce régime est de cinq ans. La profession estime en général qu'étant donné les besoins en capitaux de l'agriculteur, il serait souhaitable que les échéances des prêts soient plus longues; les emprunteurs éprouvent toutefois une certaine réticence à payer la prime qui se rattache à ce privilège.

Evaluation

1. Stabilité: Cet instrument financier permet de stabiliser les taux d'intérêt pendant la durée du terme et, par le fait même, les conditions de service de la dette.

2. Possibilité d'application: Cette hypothèque pourrait être offerte tant par les établissements de crédit de l'Etat que du secteur privé.

3. Acceptabilité: Les agriculteurs hésitent à payer la prime exigée par les investisseurs pour des prêts à long terme à taux d'intérêt fixe. La Société du crédit agricole offre actuellement des prêts de cinq ans à 14 pour cent, de dix ans à 14,58 pour cent et de vingt ans à 15 pour cent. La plupart des emprunteurs choisissent le terme de cinq ans. La réticence des emprunteurs découle de leur conviction qu'il vaut mieux miser sur des certitudes. On ne peut affirmer si cette conception est mal éclairée (dans ce cas, il vaudrait mieux bien informer les emprunteurs) ou si elle découle d'une évaluation précise de l'avenir économique des exploitations agricoles, à savoir qu'il est incertain. Ceux qui doivent renouveler leur hypothèque peuvent hésiter encore plus à s'engager à payer des taux d'intérêt qu'ils jugent trop élevés, en particulier si les perspectives économiques sont peu prometteuses et s'ils éprouvent des difficultés financières. Ils ne se risqueront donc pas à demander une hypothèque à taux fixe. Par ailleurs, si on abolissait certaines restrictions (notamment celles qui ont trait actuellement au plafond qu'impose la Loi sur l'intérêt, à propos des sanctions pour les paiements anticipés), les bailleurs de fonds accorderaient plus facilement des prêts à plus long terme à condition que de leur côté, ils obtiennent des fonds pour une durée équivalente. (Le fait que les investisseurs hésitent à fournir des capitaux à long terme peut également limiter la longueur des termes offerts par les établissements de crédit).

4. Coût: En règle générale, ces établissements de prêt exigent un taux d'intérêt plus élevé sur les hypothèques à taux fixe que sur celles à taux flottant. En tenant compte des fluctuations des taux d'intérêt au cours des dernières années, il est probable que plus le terme sera long, plus la prime demandée pour les prêts à taux variable sera élevée.

5. Risques: Les risques de fluctuation des taux d'intérêt sont partagés entre le prêteur et l'emprunteur d'après un prix convenu (c'est-à-dire, le taux d'intérêt fixe). L'emprunteur est lié par un taux fixe et ne pourra bénéficier d'une chute des taux. Par ailleurs, l'établissement de crédit, lié également par un taux fixe, se trouve perdant s'ils augmentent.

Contrat à terme sur les taux d'intérêt

Description

On a déjà eu recours au marché à terme pour se protéger contre la fluctuation défavorable des prix des produits agricoles. Des modifications apportées récemment aux contrats à terme permettent aux agriculteurs de couvrir leurs engagements financiers contre les hausses des taux d'intérêt. Pour se couvrir, l'agriculteur doit trouver un contrat à terme sur taux d'intérêt qui correspond le plus possible à ses engagements courants. Par exemple, s'il désire se couvrir relativement à une hypothèque de 25 ans, à terme de cinq ans, il sera avisé de se procurer des obligations du Trésor américain qui rapportent un taux de 8 pour cent et portent une échéance de vingt ans; elles valent chacune 100 000 $US et se rendent à la Bourse de marchandises de la Chambre de commerce de Chicago. Si un agriculteur a emprunté à taux fixe, il voudra sans doute couvrir ce taux pour la fin de chaque terme. Cependant, s'il a contracté un emprunt à taux flottant, il tentera de couvrir au moins son prêt pendant une période de hausse des taux d'intérêt. Les profits tirés de cette couverture serviront à absorber les augmentations de coûts d'intérêt sur son hypothèque ou à contracter l'hypothèque à un taux plus faible. Dans les deux cas, l'agriculteur pourrait parvenir à une certaine stabilité.

Application

La couverture des intérêts est une pratique qui vient d'être lancé aux Etats-Unis et les Canadiens ont peu d'expérience dans ce domaine. Cette méthode n'a pas acquis la même popularité au Canada que chez nos voisins parce que la plupart des contrats à terme sont conclus en devise américaine.

L'évolution du taux de change du dollar (qui peut aussi être couvert) et le fait que les taux d'intérêt au Canada peuvent varier sans que ne fluctuent les taux américains, compliquent davantage la situation pour les Canadiens. Le Trésor canadien émet également des obligations qui sont vendues sur le Marché à terme de Toronto et qui permettent de couvrir les taux d'intérêt canadiens; cependant, la faiblesse de la demande sur ce marché particulier nuit à la rentabilité de l'instrument.

Evaluation

1. Stabilité: Nous ne connaissons pas encore les répercussions de cet instrument financier sur la stabilité des taux d'intérêt et des conditions de service de la dette. Si un agriculteur couvrait son prêt avec un contrat à terme canadien, cette transaction favoriserait la stabilité des taux. Cependant, en raison de la faiblesse du marché à terme canadien, cet instrument s'avère peu pratique à moins que les opérations de couverture ne soient effectuées sur le marché à terme américain. Dans ce cas, on peut difficilement en évaluer les répercussions sur la stabilité des taux d'intérêt en raison des complications engendrées par les fluctuations du taux de change du dollar et de la possibilité que les taux américains et canadiens ne varient pas simultanément.

2. Possibilité d'application: Nos connaissances limitées dans le domaine de la couverture des taux d'intérêt pourraient accroître la complexité de la mise en application de cet instrument. Il serait préférable d'approfondir auparavant la question.

3. **Acceptabilité**: La majorité des agriculteurs canadiens connaissent peu les opérations de couverture en général et la couverture des taux d'intérêt en particulier et, de ce fait, n'accepteront probablement pas l'idée sans obtenir de plus amples renseignements sur la question et peut-être même suivre des séances de formation.

4. Coût: Les coûts que comporte l'application de cet instrument sont assez bien connus et consistent en simples commissions et intérêts sur l'argent emprunté pour les appels de marge.

5. Risques: Les risques sont limités si l'agriculteur a une ligne de crédit suffisante pour répondre aux appels de marge.

Concept du coût moyen pondéré du capital

Description

Selon ce régime, le taux d'intérêt pour un emprunteur particulier ne se fonde pas sur le coût marginal des fonds supplémentaires demandés, mais plutôt sur le coût moyen de tous les prêts en souffrance. Par exemple, supposons que le prêteur gère 19 milliards de dollars de prêts impayés à 10 pour cent et souhaite prêter un milliard de plus au taux du marché, qui est de 12 pour cent; selon le concept du coût moyen pondéré du capital, le nouveau taux d'intérêt est calculé comme suit: (19 milliards/20 milliards) x 10 pour cent, plus (1 milliard/20 milliards) x 12 pour cent = 10,1 pour cent. Par conséquent, les nouveaux emprunteurs paieraient 10,1 pour cent d'intérêt sur l'argent emprunté et le taux d'intérêt sur les emprunts encours augmenterait de 0,1 pour cent pour s'établir à 10,1 pour cent. On pourrait rajuster les taux chaque année ou chaque trimestre. L'emprunteur peut donc compter sur la stabilité des taux d'intérêt puisque toute modification devient minime pour chacun d'eux, car elle se répercute sur un nombre plus important d'emprunteurs.

Application

Aux Etats-Unis, dans le cadre du Federal Land Bank Loan Program, on se fonde sur ce concept pour déterminer les taux d'intérêt pour l'emprunteur.

Evaluation

1. Stabilité: Cette méthode ne pourrait assurer la stabilité des taux d'intérêt au cours des premières années de mise en application. Cependant, une fois qu'on aurait accordé un très grand nombre de prêts, le degré de stabilité augmenterait puisque toute hausse se répartirait sur un plus grand nombre d'emprunteurs.

2. Possibilité d'application: Ce type d'instrument financier pourrait être lancé par des organismes de crédit de l'Etat ou commerciaux, à condition que ces derniers puissent attirer les capitaux des investisseurs pour les termes appropriés.

3. Acceptabilité: Les personnes qui ont contracté un emprunt à taux fixe inférieur au taux courant du marché, ne voudront pas que l'on se serve de cette méthode pour établir les taux. Il sera par ailleurs difficile de rendre cette solution attrayante aux nouveaux emprunteurs pour la même raison, si le taux moyen pondéré est supérieur au taux du marché. C'est pourquoi, on ne réussira pas à mettre en oeuvre ce programme tant que les taux d'intérêt resteront élevés (comme ils le sont à l'heure actuelle), puisque aussitôt qu'ils chuteront, peu de nouveaux emprunteurs y participeront et le taux moyen pondéré restera à son niveau initial. Le concept n'a soulevé l'intérêt d'aucun établissement de crédit commercial, même aux Etats-Unis. Par ailleurs, cette méthode s'avère complexe du point de vue administratif pour les établissements de financement.

4. Coût: La principale difficulté liée à l'emploi de cet instrument réside dans le fait que les emprunteurs établis accepteront mal de voir grimper leurs taux d'intérêt afin de réduire le loyer de l'argent des nouveaux emprunteurs. Cependant, toute hausse des coûts, même si elle est plus élevée qu'en situation de taux fixe, serait moindre que si les taux étaient variables et pourrait même être inférieure à l'augmentation enregistrée à l'échéance du prêt. Par ailleurs, les emprunteurs n'auraient à débourser de frais supplémentaire dans l'ensemble, sauf certains frais administratifs.

5. Risques: Cet instrument influe peu sur le risque couru par l'emprunteur ou par l'établissement de crédit, sauf indirectement, en stabilisant les taux d'intérêt.

PLANS D'ASSURANCE

Description

Les programmes destinés à protéger les emprunteurs contre les hausses des taux d'intérêt en retour du paiement d'une prime ont été baptisés "polices d'assurance sur les taux d'intérêt", bien qu'ils ne répondent pas à deux des critères fondamentaux des véritables régimes d'assurance à savoir: i) que "le sinistre" contre lequel on est assuré ne touchera ponctuellement qu'un pourcentage relativement faible des détenteurs de la police; ii) que l'on puisse évaluer de façon raisonnable la probabilité qu'un détenteur particulier de police subisse le sinistre en question. Tous les gens qui ont emprunté à taux variable ou dont l'emprunt à taux fixe vient à échéance et doit être renouvelé sont touchés par les hausses des taux d'intérêt et on ne peut absolument pas prévoir objectivement la probabilité d'augmentation des taux.

Néanmoins, un programme qui offrirait une protection contre les hausses des taux d'intérêt en contrepartie du versement d'une prime pourrait plaire aux agriculteurs parce qu'il leur permettrait de mieux planifier leurs investissements et leurs dépenses. En général, les agriculteurs craignent davantage les hausses importantes des taux d'intérêt que les légères augmentations. Par conséquent, un programme qui oblige l'emprunteur à absorber la première tranche de 2 ou 3 pour cent d'augmentation des taux, mais qui prévoit en revanche une indemnisation complète ou partielle pour les hausses supérieures à cette limite, pourrait lui convenir.

Comme it est difficile de calculer la probabilité de hausse des taux d'intérêt à l'avenir, it serait ardu d'établir des primes qui permettraient au programme de rentrer dans ses frais (bien que, comme on le souligne ci-après, des régimes privés aient été offerts aux Etats-Unis). Il faudrait alors que les Trésors publics préparent à combler la différence entre les indemnités versées et les primes perçues.

1. Assurance de l'Etat sur les taux d'intérêt: L'Etat offrirait aux agriculteurs, moyennant une prime, une protection contre les hausses des taux d'intérêt. Le coût total du programme et les primes varieraient selon la couverture offerte. Le programme pourrait s'autofinancer avec le temps si l'on calcule correctement les primes mais, comme on l'a mentionné auparavant, il est possible que le programme soit déficitaire et que le gouvernement qui le parraine ait à éponger ce déficit.

2. Assurance sur les taux d'intérêt offerte par le secteur privé: Aux Etats-Unis, des entreprises privées offrent maintenant des régimes d'assurance contre les hausses des taux d'intérêt. Ces sociétés garantissent aux institutions que les taux d'intérêt sur leurs emprunts à taux variable ne progresseront pas au-delà d'un certain seuil. Par exemple, si un établissement a emprunté 50 millions de dollars à un taux d'intérêt préférentiel de 11 pour cent, il devra débourser 100 000 $ pour plafonner à 14 pour cent le taux d'intérêt sur son emprunt. Actuellement, le montant minimal d'emprunt qui peut être assuré s'établit à 25 millions de dollars. Ce service est offert par des sociétés comme Merrill Lynch et Salomon Brothers. Elles peuvent le dispenser parce qu'il leur est possible de se couvrir sur les marchés à terme, contre les risques que comporte cette initiative.

Application

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre aux propriétaires de maison une assurance sur le taux d'intérêt hypothécaire. Dans le cadre de ce programme, la Société exigera une prime variant de 1 à 1,5 pour cent du principal (maximum: 70 000 $) du propriétaire. Ce dernier devra assumer les 2 premiers pour cent d'augmentation du taux d'intérêt, le quart des 10 autres points de pourcentage d'accroissement et toute hausse supérieure à 12 points de pourcentage. Pour sa part, la SCHL assumera les trois quarts de toute hausse se situant entre 2 et 12 pour cent.

Evaluation

1. Stabilité: L'assurance sur les taux d'intérêt a été conçue explicitement pour en contrer les fluctuations. Selon la façon dont le plan est conçu, elle peut dissiper complètement le climat d'incertitude face à la progression des taux ou l'amenuiser et, par le fait même, aider à définir le risque. D'une manière ou d'une autre, le risque et l'incertitude liés à l'évolution des conditions de service de la dette sont également stabilisés ou du moins atténués.

2. Possibilité d'application: Le montant minimal d'emprunt qui peut être assuré actuellement dans le secteur privé est tellement élevé qu'il est difficile pour un agriculteur de recourir à ce type d'assurance. Il faudra donc qu'un établissement de crédit comme la Société du crédit agricole intervienne ou fasse fonction d'intermédiaire. Par ailleurs,

pour se prévaloir des services de sociétés qui offrent ce type d'assurance aux Etats-Unis, il faudra s'adresser à une institution capable d'assumer les risques de la fluctuation du taux de change du dollar.

La mise sur pied d'un programme d'assurance par l'Etat nécessitera l'adoption de nouveaux règlements comme celui qu'a passé le dernier Parlement pour protéger les propriétaires de maison contre les hausses des taux d'intérêt.

3. Acceptabilité: On comprend bien le principe de l'assurance. Selon son coût cet instrument, privé ou public, sera bien accueilli tant par les établissements du crédit que par les agriculteurs. Le fait que les producteurs aient montré une certaine réticence à payer un taux d'intérêt plus élevé sur les emprunts à taux fixe suppose qu'ils ne seront peut-être pas prêts à acquitter la prime d'assurance sur les taux d'intérêt hypothécaire. Le secteur privé offrira volontiers un régime d'assurance si le montant des primes est à la hauteur des risques connus.

4. Coût: L'évaluation des primes nécessaires pour financer un tel régime exigera un travail énorme. En d'autres mots, il faudra établir avec exactitude le risque d'un tel plan. On doit également souligner que plus ce dernier sera réduit, plus la prime sera élevée. L'Etat devra peut-être aider à financer la mise en oeuvre du programme. Par ailleurs, les agriculteurs accepteraient beaucoup plus facilement ce régime si les primes étaient acquittées en partie par l'Etat comme c'est le cas pour le programme d'assurance-récolte.

5. **Risques**: Ce programme réduit la possibilité de manquement de la part de l'emprunteur et, par conséquent, le risque qu'a à assumer le prêteur.

INSTRUMENTS COMMERCIAUX

Description

(1) Acceptation de banque: L'acceptation de banque est une traite commerciale négociable émise par l'emprunteur (p. ex. l'agriculteur), acceptée par sa banque et appuyeé par le crédit de l'émetteur et de la banque. L'emprunteur prépare la traite (promesse de payer à une date ultérieure), le vend à la banque et s'entend avec elle sur les conditions de remboursement à l'échéance. Le paiement peut être tiré d'un certain nombre de sources comme les lignes de crédit non employées, les comptes clients ou des ventes futures de marchandises. Une fois endossé par la banque, l'effet est acheté par des courtiers en valeurs mobilières et transigé sur le marché monétaire. Les acceptations de banque sont normalement émises pour des périodes de 30 à 90 jours et par multiple de 100 000 $, qui est le montant minimum. La banque exige, comme garantie, une prime annuelle de 0,5 à 1 pour cent de la valeur nominale de l'acceptation. Pour se prévaloir de cet instrument, il en coûte actuellement à l'emprunteur environ 0,8 de 1 pour cent de moins que le taux préférentiel; toutefois, par le passé, le coût a été généralement moins élevé. Les coûts ou les taux d'intérêt sont fixés pour la durée de l'emprunt et se réglent habituellement sans la forme d'une escompte.

(2) Paper commercial: Il s'agit d'un billet à court terme non garanti émis par une société établie qui est bien connue des investisseurs et qui possède une solide réputation de solvabilité. Cet effet de commerce peut produire des intérêts ou être vendu avec escompte sur sa valeur nominale afin de donner un rendement particulier à terme s'il est racheté à sa valeur nominale. Le papier

commercial est émis par coupure d'au moins 50 000 $ pour des périodes allant jusqu'à un an. Le marché s'attend généralement à ce que l'émetteur dispose de lignes de crédit bancaires pour couvrir la valeur des papiers commerciaux en circulation.

(3) Crédit-bail: Cet instrument veut que le bailleur reste propriétaire du bien loué et mette ce dernier à la disposition du locataire (agriculteur) en retour d'un loyer. Les contrats de crédit-bail ou de location à "paiement intégral" s'échelonnent sur une période plus longue que les contrats ordinaires de location. En général, le bailleur récupère le plein prix du bien loué, plus une rémunération de son investissement. Le locataire est responsable des coûts d'entretien et de l'assurance. Pour ce dernier, le crédit-bail équivaut à emprunter pour acquérir un bien, sauf qu'il ne possède aucun avoir propre dans ledit bien.

Application

Des entreprises d'autres secteurs que l'agriculture se sont déjà servi des instruments décrits ci-haut: acceptations de banque, papiers commerciaux et crédit-bail. Au Canada, les agriculteurs ne semblent jamais avoir eu recours aux deux premiers, mais il arrive qu'ils fassent appel au crédit-bail. Certains agriculteurs américains, en particulier les exploitants des parcs d'engraissement, se sont servis d'acceptations de banque au cours des dernières années. En général, une société n'émettra des papiers commerciaux qu'après s'être acquis une bonne réputation de solvabilité par l'emploi des acceptations de banque.

Evaluation

1. Stabilité: Les taux d'intérêt sur ces instruments sont fixes pendant toute la durée de l'instrument et, par conséquent, offrent le maximum de stabilité.

2. Possibilité d'application: Les mécanismes sont déjà en place pour offrir ces régimes aux agriculteurs. Cependant, comme les acceptations de banque et les papiers commerciaux doivent être remboursés aux échéances, il se peut que l'agriculteur ait besoin d'une autre ligne de crédit pour respecter ses obligations.

3. Acceptabilité: Il est peu probable que les investisseurs acceptent d'acheter des papiers commerciaux des agriculteurs à moins qu'ils n'aient déjà émis un nombre suffisant d'acceptations de banque. Par ailleurs, il se peut que les banquiers refusent de signer des acceptations de banque émises par les agriculteurs puisque cela les priverait de prêts à des taux d'intérêt supérieurs au taux préférentiel. Par contre, les agriculteurs peuvent se prévaloir du crédit-abil. Cependant, ces derniers n'y ont pas eu souvent recours. Il est nécessaire de mieux informer les agriculteurs pour les inciter à recourir aux acceptations de banque et à faire plus ample usage du crédit-bail.

4. Coût: Le papier commercial et l'acceptation de banque offrent tous deux un avantage aux producteurs, car ils leur permettent d'emprunter de l'argent à des taux inférieurs à ceux que commandent les emprunts bancaires ordinaires. Cependant, dans le cas du crédit-bail, l'agriculteur paiera un taux plus élévé que s'il contractait un emprunt ordinaire.

5. **Risques**: Ces trois instruments financiers n'accentuent pas les risques ni pour l'emprunteur ni pour le prêteur.

PARTIE III:

CONCLUSIONS

Dans la partie précédente, nous avons évalué d'après les 5 critères suivants, treize instruments financiers qui peuvent permettre de réduire la variation des coûts d'intérêt: la stabilité, la possibilité d'application, l'acceptabilité, le coût et les risques. La "stabilité" désigne le degré de protection qu'offre l'instrument contre les fluctuations des taux et des coûts d'intérêt; la "possibilité d'application" a trait à la facilité de mise en oeuvre de l'instrument; l'"acceptabilité" se rapporte à l'accueil que devraient réserver les emprunteurs et les prêteurs à l'instrument; le "coût" s'entend des frais qu'auraient à assumer tant les emprunteurs que l'Etat et, les "risques" désignent les risques supplémentaires que comporte cet instrument pour le prêteur.

Le tableau suivant intitulé Evaluation des instruments financiers constitue un résumé du présent travail. Dans le tableau, "F" signifie fort, "f" signifie faible et "I" indique qu'il y a des lacunes au plan de l'information disponible. Un instrument reçoit la cote F si les critères pertinents plaident en faveur de l'instrument. Par ailleurs, une cote f est accordée à l'instrument si les critères en découragent l'emploi. Par conséquent, une cote F pour la stabilité indique que l'instrument devrait fournir un degré élevé de stabilité alors qu'un F pour le risque indique que l'instrument pose peu de risques.

D'après l'évaluation, les instruments suivants semblent prometteurs: le plan d'amortissement à intérêts variables, l'hypothèque à risques partagés, l'hypothèque à taux fixe, le concept du coût moyen pondéré du capital,

l'assurance statal sur les taux d'intérêt, l'assurance privée sur les taux d'intérêt, l'acceptation de banque, le papier commercial et le crédit-bail. Cependant, ces instruments, à l'exception de l'hypothèque à taux fixe, devront faire l'objet d'une étude et d'une évaluation plus approfondies.

Le risque élevé que comportent l'hypothèque à intérêts accumulés et l'hypothèque à paiements progressifs les rendront vraisemblablement peu populaires auprès des prêteurs commerciaux. Le risque réside principalement dans le fait que la valeur du prêt pourrait dépasser la valeur du bien financé. Une garantie de prêt offerte par l'Etat pourrait amenuiser cette contrainte.

L'application des instruments suivants pose des difficultés quasi insurmontables: les contrats à terme sur les taux d'intérêt, les hypothèques à plus-value partagée et les prêts indexés à terme. Dans le cas des premiers, la couverture des taux d'intérêt sur les marchés à terme américains ou canadiens semble peu réalisable à l'heure actuelle. Par ailleurs, pour les hypothèques à plus-value partagée, les difficultés résident dans le fait que les agriculteurs accepteront difficilement de renoncer à une partie de leur plus-value et, si un organisme de l'Etat offre un tel instrument, les agriculteurs exerceront des pressions pour que la part de la plus-value cédée au prêteur leur soit restituée. Nous ne possédons pas suffisamment de données pour évaluer convenablement les prêts indexés à terme.

EVALUATION DES INSTRUMENTS FINANCIERS

Instruments	Caractéristiques				
	Stabilité	Possibilité d'application	Acceptabilité	Coût	Risques
Hypothèque à intérêts accumulés	f	F	f	F	f
Plan d'amortissement à intérêts variables	f	F	F	F	F
Hypothèque à paiements progressifs	f	F	f	F	f
Prêt à terme indexé	F	I	I	f	f
Hypothèque à plus-value partagée	f	I	f	F	f
Hypothèque à risques partagés	F	f	F	F	F
Hypothèque à taux fixe	F	F	F	F	F
Contrat à terme sur les taux d'intérêt	I	f	f	F	F
Coût moyen pondéré du capital	F	F	F	F	F
Assurance sur le taux d'intérêt					
- statale	F	F	F	I	F
- privée	F	F	F	F	F
Acceptation de banque	F	F	f	F	F
Papier commercial	F	f	f	F	F
Crédit-bail	F	F	F	F	F

Evaluation:

F = fort
f = faible
I = manque d'information

Government Publications

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-156/009

NATIONAL MARKETING AGENCIES

DISCUSSION PAPER FOR MINISTERS AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE MEETING

Toronto, November 8 and 9, 1984



Prepared by Manitoba

The Farm Products Marketing Agencies Act authorized the establishment of national marketing agencies for eggs and poultry. This Act specifies two objectives of an agency. These objectives are:

> "(a) to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry for the regulated product or products in relation to which it may exercise its powers; and
>
> (b) to have due regard to the interests of producers and consumers of the regulated product or products."[1]

These points were reiterated in the federal-provincial agreements which all parties signed to expedite a marketing program to ensure effective marketing of the regulated product and a dependable supply to Canadian consumers. Under these agreements, the federal power over interprovincial and export trade was combined with the provincial power over intraprovincial trade to determine the required Canadian production and each province's share.

Initially, each province's market share was based on its production vis-a-vis Canadian production over a five-year period prior to the establishment of the agency. These base figures therefore reflected the market in a "free" enterprise situation. As the Canadian market expanded, this growth was to be allocated to provinces using various criteria. Although the plans identified several criteria for over-base allocations, only comparative advantage of production was mentioned in <u>both</u> the Act and the Plans. In the NFPMC Panel's decision of November, 1983 with respect to the Canadian Chicken Marketing Agency clearly stated:

> "the Act must always take precedance over the federal-provincial agreement and the marketing plan. Should a conflict arise the marketing plan must always be

> interpreted in the context of satisfying the requirements of Section 22 of the Act. That is, the marketing plan cannot be interpreted so as to promote inefficiencies in the industry or so as to be detrimental to the interests of consumers of producers. In fact, all decisions of the Agency in implementing the marketing plan, including the application of comparative advantage, must be made within the context of these objects."[2]

Council's statement therefore re-emphasized the need to ensure an efficient Canadian industry. In that same report, the Council Panel concluded "that comparative advantage should be a significant factor in allocating above-base quota." The key to an efficient and competitive production and marketing industry is the application of comparative advantage of production.

Unfortunately, the parties to these federal-provincial agreements have tended to stray from these basic economic principles enshrined in Sections 22 and 24 of the Act. A review of market shares under the operating national agencies reveals shifts in production that do not conform to the economic efficiency criteria. The result is that production is taking place at a higher cost than is necessary.

Comparative advantage has not been a major factor for allocating over-base quota. In fact, one could say that comparative advantage has only been given lip service and quasi self-sufficiency has been pursued. Quota allocations in recent years have been reduced to bargaining sessions and provincialism has replaced nationalism. Although this situation is universal

to all agencies, the Hays and Williams report on the Canadian Chicken Marketing Agency highlighted the problem. It stated:

> "The mandate of the Agency as outlined earlier, is the development and maintenance of a healthy and viable chicken industry in the interests of both producers and consumers. To these ends, one of its main functions is the resolution of matters in which there is a conflict of interest between the various sectors in the industry, such as between producers and processors, or provincial interests as opposed to the national interest.
>
> Since each of the cooperating provinces has its own agency or board, the Agency is in fact a confederation of these provincial bodies, each with its own rules, regulations, programmes, policies and objectives. The melding of these into a cohesive national programme is a formidable task but until this is accomplished, progress will be slow. The primacy of national objectives does not mean the abandonment of provincial aims but rather that these provincial aims must become an integral part of a coherent national plan."[3]

When the directors of the agencies perpetuate this situation, they are jeopardizing the very future of the agency for which they are responsible. The additional costs incurred by processors and consumers become the rallying point for opposition to the supply management programs. There is danger that numerically greater consumer lobby will prevail to the detriment of the producers. The pressure for supplemental imports is a constant reminder that

even with a protected Canadian market, we must continue to be cost competitive or we will lose part of our market.

Conclusion

If the signatories are to function as a cohesive body, we must adopt a national approach which considers the well-being of all efficient producers, processors, wholesalers, retailers and other segments of the industry.

Recently the agencies have been criticized for underestimating consumer demand for some products. We all recognize the difficulties in estimating consumer demand but, why further the critics' causes by having internal bickering and confrontation? Now is the time to reassess our past actions and to redirect our efforts.

We must wear our national hat and recognize the impact of comparative advantage on achieving an effective marketing system. By stopping this haggling, bargaining and horse-trading over provincial quotas and emphasizing the development and maintenance of an efficient and competitive production and marketing industry, the image of supply management would be improved in the public's eye and all Canadians, both producers and consumers, alike, will benefit. Failure to do so could spell the end of national marketing agencies.

Recommendations

I, therefore, recommend that

1. Ministers reaffirm our commitment to an efficient and productive agricultural industry by ensuring the effective operation of the national marketing agencies consistant with the objectives stated in the Act.

2. National Council be strengthened by granting it sufficient power and authority by amendments to the Act to follow through on the commitment.

1 Farm Products Marketing Agencies Act, Section 22.

2 National Farm Products Marketing Council Inquiry Into the Complaints of the Manitoba, Ontario and New Brunswick Signatories to the Federal-Provincial Agreement for a Comprehensive Chicken Marketing Program Against the Methodology Employed by the Canadian Chicken Marketing Agency Respecting the Allocation of Above-Base Quota for 1984. November, 1983. Page 6.

3 Report to the National Farm Products Marketing Council by Hays and Williams Limited on a Study to Evaluate the Performance of the Canadian Chicken Marketing Agency, Page 6.

Government Publications

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT : 830-156/009

Traduction du Secrétariat

OFFICES NATIONAUX DE COMMERCIALISATION

DOCUMENT DE TRAVAIL POUR LA RÉUNION DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE

Toronto, les 8 et 9 novembre 1984

University of Toronto

Présenté par le Manitoba

La Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme a autorisé la création d'offices nationaux de commercialisation des oeufs et de la volaille. En vertu de cette loi, les offices ont un double objectif, à savoir :

a) favoriser l'établissement d'une production et d'une industrie fortes, efficaces et concurrentielles relativement à un ou plusieurs produits réglementés pour lesquels il peut exercer ses pouvoirs; et

b) tenir compte des intérêts des producteurs et des consommateurs du ou des produits réglementés[1].

On a de nouveau insisté sur ces points dans les accords fédéraux-provinciaux que toutes les parties ont signés en vue d'accélérer la création d'un plan de commercialisation. Ce plan visait à assurer une commercialisation efficace du produit réglementé et garantissait aux consommateurs canadiens un approvisionnement fiable. En vertu de ces accords, on a combiné la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial et d'exportations à celle des provinces en matière de commerce intraprovincial et ce, pour déterminer la production canadienne nécessaire ainsi que la part de cette production incombant à chaque province.

Initialement, on a fixé la part de chaque province en fonction de l'ensemble de la production canadienne au cours de la

période de cinq ans précédant la création de l'office. Ces chiffres de base étaient donc ceux d'un marché de libre entreprise. Au fur et à mesure que le marché canadien prenait de l'ampleur, l'augmentation de la production devait être répartie entre les provinces en fonction de divers critères. Même si les plans prévoyaient plusieurs critères pour attribuer les contingents en sus de la base, seul le principe des avantages comparés était mentionné à la fois dans la Loi et dans les plans. Dans le rapport publié en novembre 1983 au terme de l'enquête du CNCPA concernant l'Office canadien de commercialisation du poulet, il est stipulé que :

> "la Loi doit toujours prévaloir sur l'Accord fédéral-provincial et le plan de commercialisation. En cas de litige, il faut interpréter le plan de façon à satisfaire les exigences de l'article 22 de la Loi. Ainsi, le plan ne peut être interprété de manière à promouvoir les inefficacités de l'industrie ou à nuire aux intérêts des consommateurs ou des producteurs. De fait, toutes les décisions que prend l'Office pour mettre en oeuvre le plan de commercialisation, y compris l'application du principe des avantages comparés, doivent tenir compte de ce mandat2."

Cette déclaration du Conseil démontre bien la nécessité de compter sur une industrie canadienne efficace. Dans le même rapport, le groupe du Conseil conclut en précisant que "le principe des avantages comparés devrait être un facteur déterminant pour l'attribution des contigents en sus de la base". L'efficacité et le caractère concurrentiel de l'industrie de production et de commercialisation reposent sur l'application du principe des avantages comparés de la production.

Malheureusement, les signataires de ces accords fédéraux-provinciaux ont eu tendance à s'éloigner des principes économiques fondamentaux inscrits dans les articles 22 et 24 de la Loi. Si l'on examine les parts du marché des offices nationaux existants, on constate des écarts de production qui ne sont pas conformes aux critères d'efficacité économique. La production est donc obtenue à un coût plus élevé qu'il n'est nécessaire.

Le principe des avantages comparés n'a pas constitué jusqu'ici un facteur important pour l'attribution des contingents en sus de la base. En fait, on peut dire que ce principe n'a été abordé que pour la forme et que chacun a tenté d'atteindre une indépendance économique presque totale. Au cours des dernières années, les attributions de contingents ont été réduites à des séances de marchandage au cours desquelles le provincialisme remplace le nationalisme. Même si cette situation s'applique à

tous les offices, le rapport Hays et Williams sur l'Office canadien de commercialisation du poulet a soulevé ainsi le problème :

> "Le mandat de l'Office décrit précédemment est de développer une industrie du poulet saine et viable dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs. L'une de ses fonctions principales consiste à résoudre des problèmes qui présentent des conflits d'intérêts entre les divers secteurs de l'industrie, comme entre les producteurs et les conditionneurs, ou entre les juridictions provinciales par opposition à la juridiction nationale.
>
> Chaque province participante ayant son propre office, l'Office est en fait une confédération de ces organismes provinciaux ayant leurs propres règlements, programmes, politiques et objectifs. La fusion de ces éléments en un programme national cohérent représente une tâche considérable, exigeant beaucoup de patience. La primauté des objectifs nationaux ne signifie pas qu'il faille abandonner les objectifs provinciaux. Au contraire, les objectifs provinciaux doivent être intégrés au plan national[3]."

Lorsque les directeurs des offices perpétuent cette situation, ils mettent en danger l'avenir même de l'office dont ils sont responsables. Les frais additionnels que subissent les conditionneurs et les consommateurs deviennent le point de ralliement de l'opposition aux programmes de gestion des approvisionnements. Il y a un risque que les groupes de pression de consommateurs plus nombreux prévaudront, au détriement des producteurs. La demande d'importations supplémentaires rapelle constamment que, même avec un marché canadien protégé, nos prix doivent continuer à être concurrentiels, sinon nous perdrons une partie de notre marché.

Conclusion

Pour assurer la cohésion du groupe de signataires, nous devons adopter une approche nationale qui tient compte du bien-être de tous les producteurs, conditionneurs, grossistes, détaillants et autres participants de l'industrie dont les exploitations sont rentables.

Récemment, les offices ont été critiqués parce qu'ils ont sous-estimé la demande des consommateurs pour certains produits. Nous sommes tous conscients qu'il est difficile d'évaluer la demande, mais pourquoi apporterions-nous de l'eau au moulin des critiques par nos querelles et nos confrontations internes? Il est maintenant temps de réévaluer nos décisions antérieures et de réorienter nos efforts.

Nous devons faire ressortir notre esprit de nationalisme et reconnaître l'importance des avantages comparés pour l'élaboration d'un système efficace de commercialisation. Si nous mettons fin à nos querelles, à notre marchandage et à notre maquignonnage au sujet des contingents provinciaux et si nous insistons sur l'élaboration et le maintien d'une production et d'une commercialisation efficaces et concurrentielles, le public verra la gestion des approvisionnements d'un meilleur oeil, et tous les Canadiens, tant les producteurs que les consommateurs, en bénéficieront. Faute d'agir ainsi, nous risquons que nos offices nationaux de commercialisation soient abolis.

Recommandations

Je recommande donc que :

1. les ministres réaffirment notre engagement envers une industrie agricole efficace et productive en faisant en sorte que les offices nationaux de commercialisation soient exploités efficacement, conformément aux objectifs énoncés dans la Loi;

2. le mandat du conseil national soit élargi, grâce à des modifications apportées à la Loi, de façon à lui accorder suffisamment de pouvoir et d'autorité pour donner suite à l'engagement.

1 La Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, article 22.

2 Enquête du Conseil national de commercialisation des produits agricoles relative aux plaintes formulées par les parties contractantes du Manitoba, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick à l'Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation du poulet concernant la méthodologie employée à l'Office canadien de commercialisation du poulet pour déterminer les contingents en sus de la base pour 1984. Novembre 1983, page 6.

3 Rapport présenté au Conseil national de commercialisation des produits agricoles par Hays et Williams Limited. Etude en vue d'évaluer le rendement de l'Office canadien de commercialisation du poulet, page 6.

DOCUMENT: 830-156/011

Government Publications

CA1
Z 2
-C 52

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT

Communique



Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

TORONTO, November 9, 1984 -- The federal and provincial Ministers of Agriculture met to consider the report of the Task Force on Agricultural Finance. This special federal-provincial task force was established at their July meeting in Winnipeg to investigate innovative mechanisms to meet the financial and credit needs of the industry.

The Ministers reaffirmed their concern for the financial problems and challenges facing the farm sector today.

To deal with the unique needs of agriculture the Ministers agreed to recommend

- Extending the Special Farm Financial Assistance Program (SFFAP) of the Farm Credit Corporation for two years. This program would provide a debt consolidation loan and an interest reduction to farmers in financial difficulty.

- Improving cash advance programs to establish uniform treatment across all commodities.

- Establishing a Registered Farm Investment Fund where tax deductible contribution can be made to encourage equity accumulation for individuals who wish to enter farming.

- Extending the Small Business Bond Program to 1989 and permitting farmers with Bonds coming due to negotiate a new bond.

- Providing fixed rates of interest for terms of one to five years for intermediate term credit by amending the Farm Improvement Loans Act.

They noted that the Small Business Bond and Farm Improvement Loans are only useful to the extent that financial institution make the programs available to farmers. The Federal Minister of Agriculture, the Honourable John Wise, will encourage financial institutions to make active use of these programs to ensure farmers obtain full benefits.

While there was considerable support for a national operating loan guarantee program, the federal Minister encouraged his provincial colleagues to develop new or strengthen existing provincial programs.

In addition to the above proposals for which the Ministers requested immediate action, several others required further review.

These are:

- Encouraging private lending institutions to utilize new instruments such as long term fixed rate interest loans, accrued interest rate mortgage, shared appreciated mortgages and shared risk mortgages.

- Updating the Farm Syndicates Credit Act (administered by FCC) to further encourage co-operative purchase of machinery by reducing the number of participants required to two and increasing the amount that may be borrowed to $50,000 per participant to a maximum of $500,000.

- Expanding the amount of mortgage credit available from private individuals with terms and conditions more favourable than those offered by commercial lenders by providing guarantees.

- Encouraging further progress on the issue of agribonds through the parliamentary committee on taxation in agriculture.

- Examining the feasibility of new farmer controlled financial institution such as the farmers' bank proposal.

- Examining further the development of a scheme to protect against interest rate increases on commercial mortgage loans.

The Ministers also made it clear that the financial challenges facing agriculture cannot be dealt with by financing measures alone. They agreed to consider complementary measures to improve farm incomes, and improve farm financial and asset management.

DOCUMENT: 830-156/011

Traduction du Secréta

CA1
Z 2
-C 52

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

Communiqué

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

TORONTO, le 9 novembre 1984 -- Les Ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture se sont réunis pour étudier le rapport du Groupe de travail sur le financement agricole. Au cours de leur réunion de juillet dernier à Winnipeg, ils ont confié à ce groupe de travail fédéral-provincial le mandat d'examiner des mécanismes inédits permettant de répondre aux besoins de l'industrie en matière de financement et de crédit.

Les Ministres se sont de nouveau dits préoccupés par les problèmes financiers et les défis auxquels le secteur de l'agriculture est actuellement confronté.

Pour répondre aux besoins particuliers de l'agriculture, les Ministres ont convenu de recommander les mesures suivantes :

- Prolongation du Programme spécial d'aide financière à l'agriculture (PSAFA) de la Société de crédit agricole pour une période de deux ans. En vertu de ce programme, les exploitants agricoles en difficultés financières bénéficieraient de prêts spéciaux de consolidation des dettes et d'une réduction des taux d'intérêt.

- Amélioration des programmes d'avances au comptant, en vue d'assurer un traitement uniforme de toutes les denrées.

- Création d'un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole auquel les personnes qui souhaitent se lancer dans l'exploitation agricole pourraient verser des contributions non imposables en vue d'augmenter leurs avoirs.

- Reconduction jusqu'en 1989 du Programme des obligations pour la petite entreprise (OPE) et possibilité, pour les exploitants agricoles, d'incorporer dans une nouvelle obligation les OPE arrivant à échéance.

- Modification de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles afin de pouvoir accorder des taux d'intérêt fixes pour les prêts à moyen terme (de un à cinq ans).

Les Ministres ont déclaré que les Obligations pour la petite entreprise et les prêts destinés aux améliorations agricoles n'étaient utiles que dans la mesure où les établissements financiers mettent ces programmes à la disposition des exploitants agricoles. Le Ministre fédéral de l'Agriculture, l'honorable John Wise, invitera les établissements financiers à tout mettre en oeuvre pour que les exploitants agricoles bénéficient pleinement de ces programmes.

Même si l'établissement d'un programme national visant à fournir des garanties de prêts d'exploitation a recueilli un appui considérable, le Ministre fédéral a encouragé ses homologues des diverses provinces à élaborer de nouveaux programmes pronvinciaux ou à consolider ceux qui existent déjà.

Outre les propositions ci-dessus pour lesquelles les Ministres ont demandé des interventions immédiates, plusieurs autres propositions doivent être étudiées plus avant. Il s'agit des propositions suivantes :

- Incitation des établissements privés de crédit à utiliser de nouveaux instruments financiers, dont les prêts à long terme à intérêt fixe, les hypothèques à plus-value d'intérêt, les hypothèques à plus-value partagée et les hypothèques à risques partagés.

- Mise à jour de la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles (administrée par la SCA) afin d'encourager l'achat coopératif de matériel agricole. Il s'agirait de réduire à deux le nombre de participants requis et d'augmenter le montant des prêts consentis à chaque participant à 50 000 $, jusqu'à concurrence de 500 000 $.

- Augmentation de la quantité de crédit hypothécaire disponible auprès de particuliers, à des modalités plus favorables que celles offertes par des établissements de crédit, en fournissant des garanties.

- Réalisation de nouveaux progrès sur la question des obligations agricoles par le biais du comité parlementaire sur la fiscalité dans le domaine de l'agriculture.

- Étude de la possibilité de créer une nouvelle institution financière contrôlée par les exploitants, tel le projet de banque agricole.

- Examen plus approfondi de l'élaboration d'un système ayant pour but de protéger contre les augmentations des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires commerciaux.

Les Ministres ont également déclaré de façon très claire que les problèmes financiers que doit surmonter le secteur agricole ne peuvent être réglés uniquement par des mesures de financement. Ils ont convenu d'étudier des mesures complémentaires visant à accroître les revenus des exploitants et à améliorer la gestion des ressources financières et des actifs des exploitants.

DOCUMENT: 830-156/015

Governm
Publicat

CA1
Z 2
- 52

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

TORONTO

MAR 2 9 1985
Universit

November 8-9, 1984

Les 8 et 9 novembre 1984

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
830-156/004		Report of the Task force on Agricultural Finance Rapport du Groupe de travail sur le financement agricole
830-156/005	Task Force on Agricultural Finance Groupe de travail sur le finance-ment agricole	Improved Effectiveness of Existing Programs Comment rendre les programmes actuels plus efficaces?
830-156/006	Task Force on Agricultural Finance Groupe de travail sur le financement agricole	Challenges in Agricultural Credit in Canada Défis à relever: Crédit agricole au Canada
830-156/007	Task Force on Agricultural Finance Groupe de travail sur le financement agricole	Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit Projets de mécanismes permettant de consentir un crédit abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit
830-156/008	Task Force on Agricultural Finance Groupe de travail sur le financement agricole	Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector Mécanismes de stabilisation des frais d'intérêt dans le secteur agricole

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
830-156/009	Manitoba	National Marketing Agencies (Discussion Paper) Offices nationaux de commercialisation (Document de travail)
830-156/011		Communique Communiqué

CA1
22
-C 12

DOCUMENT: 830-158/001

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CRIMINAL JUSTICE AND JUVENILE JUSTICE

Final Agenda

ST.JOHN'S, Newfoundland
November 22 23, 1984

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CRIMINAL JUSTICE AND JUVENILE JUSTICE

ST.JOHN'S

November 22-23, 1984

FINAL AGENDA

CRIMINAL JUSTICE AND JUVENILE JUSTICE FORUM

1. The Role of Provincial Attorneys General with respect to Prosecutions

2. Federal Financing in respect of the Administration of Justice

3. Criminal Code Amendments respecting Obscenity and Pornography, Hate Literature, Soliciting for Purposes of Prostitution, Impaired Driving, and Child Abuse

4. Canadian Security Intelligence Service

5. Young Offenders

6. Legal Aid

7. Compensation for Wrongfully Accused or Convicted Persons

8. Mutual Assistance Discussions with the United States

9. The Evidence Act

10. Capital Punishment

11. Federal Early Release Programmes

12. Fine Surcharge to Support Victims' Programmes

ATTORNEYS GENERAL FORUM

1. Divorce Law Reform

2. The Enforcement of Maintenance and Custody Orders

3. The Implementation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms

4. Application of the Law of the Offshore

5. Other Business

DOCUMENT: 830-158/001

CA1
Z 2
-C 52

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DE LA JUSTICE PENALE ET DE LA JUSTICE POUR LES JEUNES

Ordre du jour définitif

ST-JEAN (Terre-Neuve)
Les 22 et 23 novembre 1984

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES
DE LA JUSTICE PENALE ET DE LA JUSTICE POUR LES JEUNES

ST-JEAN

Les 22 et 23 novembre 1984

ORDRE DU JOUR DEFINITIF

SECTION JUSTICE PENALE ET JUSTICE POUR LES JEUNES

1. Le rôle des procureurs généraux des provinces en ce qui a trait aux poursuites

2. Le financement accordé par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'administration de la justice

3. Les modifications apportées aux dispositions du Code criminel concernant l'obscénité et la pornographie, la littérature raciste, la sollicitation aux fins de prostitution, la conduite avec facultés affaiblies et les sévices exercés contre les enfants

4. Le Service canadien du renseignement de sécurité

5. Les jeunes contrevenants

6. L'aide juridique

7. Indemnisation des personnes accusées ou condamnées à tort

8. Discussions avec les Etats-Unis au sujet d'ententes d'aide mutuelle

9. La Loi sur la preuve

10. La peine capitale

11. Programmes fédéraux de mise en liberté

12. Amende imposée pour le dédommagement des victimes

SECTION PROCUREURS GENERAUX

1. La réforme de la législation relative au divorce

2. L'application des ordonnances de pensions alimentaires et de garde d'enfant

3. La mise en oeuvre de la Charte canadienne des droits et libertés

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-158/008

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CRIMINAL JUSTICE AND JUVENILE JUSTICE

Opening Remarks
Honourable John Crosbie
Minister of Justice and Attorney General

Federal

ST.JOHN'S, Newfoundland
November 22 - 23, 1984

LADIES AND GENTLEMEN

GOOD MORNING. I WOULD LIKE FIRST OF ALL TO WISH YOU A PLEASANT WELCOME TO NEWFOUNDLAND. MANY OF YOU MAY NOT KNOW THIS, BUT I HAPPEN TO BE THE FIRST NEWFOUNDLANDER APPOINTED MINISTER OF JUSTICE AND ATTORNEY GENERAL OF CANADA, AND THIS IS THE FIRST FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CRIMINAL JUSTICE EVER HELD IN ST. JOHN'S. I AM THEREFORE PARTICULARLY GRATEFUL THAT YOU WERE ABLE TO ACCEPT THE INVITATION TO MEET HERE, AND I HOPE THAT YOU WILL ALL ENJOY ST. JOHN'S. I SPECIALLY HOPE THAT THOSE OF YOU WHO HAVE NOT YET HAD THE OPPORTUNITY OF VISITING THE CITY WILL HAVE SOME TIME TO DO SO NOW.

MY COLLEAGUE, THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA, AND I HAVE BEEN LOOKING FORWARD TO THIS MEETING FOR SOME TIME. WE ARE BOTH CONVINCED THAT WHILE CANADA HAS AN EXCELLENT SYSTEM OF JUSTICE THAT IS THE ENVY OF MANY OTHER COUNTRIES IN THE WORLD, THERE IS STILL MUCH THAT CAN BE ACHIEVED TOWARDS FURTHER IMPROVING THAT SYSTEM AND WE ARE BOTH ALSO CONVINCED THAT THE ONLY WAY THAT WE CAN ENSURE CONTINUED PROGRESS ON THIS SCORE IS THROUGH SINCERE DISCUSSION AND COOPERATION WITH OUR PROVINCIAL COLLEAGUES. WE REMEMBER THAT CANADA'S SYSTEM OF JUSTICE IS PREDICATED ON A RELATIVELY ELABORATE PARTITION OF RESPONSIBILITY BETWEEN THE FEDERAL AND PROVINCIAL ORDERS OF GOVERNMENT AND WE ARE AWARE THAT THE FEDERAL-PROVINCIAL INTERACTIONS IN THIS DOMAIN ARE NUMEROUS AND VARIED. FOR OUR PART, WE ARE DEDICATED TO THE NOTION THAT

ISSUES OF COMMON CONCERN AND INTEREST IN THE FIELD OF JUSTICE MUST BE APPROACHED IN A SPIRIT OF COOPERATION AND HARMONY. WE ARE MINDFUL THAT THIS HAS NOT ALWAYS BEEN THE CASE IN THE PAST, AND WE ARE ANXIOUS TO RE-BUILD AND STRENGTHEN FEDERAL-PROVINCIAL TIES IN THIS AREA. WE WOULD LIKE TO HEAR OF YOUR VIEWS AND CONCERNS. WE WANT TO ASSURE YOU THAT WE WILL BE SENSITIVE TO YOUR INTERESTS IN THE FIELD OF JUSTICE, AND WE WANT TO CATEGORICALLY EXPRESS OUR COMMITMENT TO REGULAR AND FREQUENT CONSULTATIONS WITH YOU ON ALL ASPECTS OF OUR ACTIVITIES IN THIS AREA. THE PRIME MINISTER HAS FORCEFULLY SPOKEN OF A NEW ERA IN FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS, HE HAS SPOKEN OF CIVILITY, CORDIALITY, RESPECT AND COOPERATION. WE INTEND TO RE-INTRODUCE THOSE SENTIMENTS TO THE SPHERE OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF JUSTICE, AND WE SINCERELY HOPE THAT THIS FIRST MEETING WILL MARK THE BEGINNING OF A MUTUALLY BENEFICIAL RELATIONSHIP THAT WILL SERVE THE INTERESTS OF ALL CANADIANS IN A WAY THAT HAS NOT BEEN SEEN FOR A LONG TIME.

I SHOULD SAY THAT IN PREPARING FOR THIS MEETING, WE WERE PRIMARILY GUIDED BY THE RESULTS OF THE MOST RECENT CONFERENCE OF THE PROVINCIAL AND TERRITORIAL ATTORNEYS GENERAL HELD IN SEPTEMBER AT WHITEHORSE. THAT CONFERENCE EXPRESSED A DESIRE TO PURSUE A NUMBER OF ISSUES WHICH WE HAVE CONSEQUENTLY PLACED FOREMOST ON THE TENTATIVE AGENDA WE PROPOSED FOR THIS MEETING. THESE ISSUES RELATE TO THE ROLE OF PROVINCIAL ATTORNEYS GENERAL WITH RESPECT TO PROSECUTIONS, FEDERAL FINANCING IN THE FIELD OF JUSTICE, VARIOUS <u>CRIMINAL CODE</u> AMENDMENTS, THE CANADIAN SECURITY

INTELLIGENCE SERVICE AND YOUNG OFFENDERS. IN VIEW OF THE WIDE-RANGING IMPLICATIONS OF THESE TOPICS, THE SOLICITOR GENERAL AND I CONSIDERED THAT THEY SHOULD BE DISCUSSED IN A PLENARY SESSION OF MINISTERS SO THAT WE COULD ALL BENEFIT FROM AS BROAD A RANGE OF VIEWS AS POSSIBLE. WE ALSO CONSIDERED THAT WE WOULD WISH TO SUGGEST A FEW OTHER TOPICS THAT SEEMED TO BE OF PARTICULAR SIGNIFICANCE AT THIS TIME, AND ON WHICH WE WOULD APPRECIATE THE BENEFIT OF YOUR VIEWS. THESE PERTAIN TO LEGAL AID IN RESPECT OF BOTH ADULT AND YOUNG OFFENDERS, GOVERNMENT COMPENSATION FOR WRONGLY ACCUSED OR CONVICTED PERSONS, MUTUAL ASSISTANCE DISCUSSIONS WITH THE UNITED STATES, AND THE EVIDENCE ACT. I ASSUME THAT THOSE TOPICS ARE SATISFACTORY TO YOU AND THAT WE CAN AT THIS TIME CONFIRM THEM AS BEING PART OF THE AGENDA. I SHOULD ALSO NOTE THAT ONTARIO HAS REQUESTED THE ADDITION OF THE FEDERAL EARLY RELEASE PROGRAM AND CAPITAL PUNISHMENT, AND A FINE SURCHARGE TO SUPPORT VICTIMS' PROGRAMS TO THE AGENDA. IF THERE ARE NO OBJECTIONS, I WOULD PROPOSE TO CONFIRM THOSE TOPICS AS ITEMS ON THE AGENDA.

I'LL MENTION AT THIS POINT THAT THE PROPOSED MEETING ARRANGEMENTS ARE FOR PLENARY DISCUSSIONS TODAY DURING THE COURSE OF WHICH WE WOULD COVER THE ITEMS I HAVE MENTIONED. I WOULD PROPOSE MEETING TOMORROW MORNING WITH PROVINCIAL ATTORNEYS GENERAL TO DISCUSS DIVORCE LAW REFORM, THE ENFORCEMENT OF MAINTENANCE AND CUSTODY ORDERS, THE IMPLEMENTATION OF THE <u>CHARTER</u> AND ANY OTHER TOPICS MY PROVINCIAL COLLEAGUES MAY WISH TO RAISE. I EXPECT THAT THIS MEETING WOULD NOT EXTEND BEYOND MID-DAY.

I WOULD NOW LIKE TO ASK MY COLLEAGUE AND CO-CHAIRPERSON OF THIS MEETING, THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA, TO MAKE HIS INTRODUCTORY COMMENTS. AFTER THAT, I'LL OUTLINE THE ARRANGEMENTS MADE FOR PRESS COMMUNICATIONS AND DEAL WITH A FEW OTHER LOGISTICS MATTERS.

Traduction du Secrétariat

DOCUMENT: 830-158/008

CA1
Z 2
-C 52

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DE LA JUSTICE PÉNALE ET DE LA JUSTICE POUR LES JEUNES

Allocution d'ouverture de M. John Crosbie, ministre de la Justice et procureur général du Canada

Gouvernement fédéral

ST-JEAN (Terre-Neuve)
Les 22 et 23 novembre 1984

Mesdames et Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue ainsi qu'un séjour très agréable à Terre-Neuve. J'aimerais d'abord signaler que Saint-Jean est l'hôte pour la première fois d'une conférence fédérale-provinciale des ministres responsables de la justice pénale, car je suis le premier Terre-Neuvien à assumer la charge de ministre de la Justice et de procureur général du Canada. C'est donc avec grand plaisir que je vous accueille ici, et j'espère que vous goûterez le charme de Saint-Jean et que vous aurez le temps de visiter la ville.

Mon collègue, le solliciteur général du Canada, et moi-même souhaitions vous rencontrer depuis quelque temps déjà. Nous sommes d'avis que le Canada jouit d'un système de justice qui fait l'envie de nombreux pays, mais il reste quand même beaucoup de points à améliorer. Nous pensons aussi que la seule façon de marquer des progrès constants à cet égard est d'entretenir des liens sincères de collaboration et d'échange avec nos collègues des provinces. Au canada, le système de justice repose sur un important partage des responsabilités entre les administrations fédérale et provinciales, et nous savons tous que les interactions fédérales-provinciales sont nombreuses et variées dans ce domaine. Nous sommes donc convaincus qu'un esprit de collaboration et d'harmonie est l'élément essentiel pour aborder les questions d'intérêt mutuel en matière de justice. Il est bien connu que cet élément a parfois fait défaut dans le passé, mais nous souhaitons vraiment renouer et renforcer les liens fédéraux-provinciaux dans ce domaine. Nous voulons connaître vos points de vue et vos problèmes. Nous voulons aussi vous assurer que nous aurons vos intérêts à coeur en matière de justice et, enfin, nous nous engageons formellement à vous consulter de façon régulière et fréquente pour tous les aspects de nos activités dans ce domaine. Le Premier ministre a proclamé le début d'une nouvelle ère dans les relations fédérales-provinciales. Il a parlé de civilité, de cordialité, de respect et de collaboration. Nous nous proposons de ranimer ces qualités dans les relations fédérales-provinciales touchant la justice et nous espérons vraiment que cette première réunion marquera le début de rapports mutuellement fructueux et avantageux pour tous les Canadiens, chose qui ne s'est pas vue depuis longtemps.

La préparation de la réunion a été grandement influencée par les résultats de la récente conférence des procureurs généraux des provinces et des territoires qui s'est tenue en septembre à Whitehorse. A cette occasion, on a exprimé le désir de traiter un certain nombre de questions, et elles ont donc été placées en tête de l'ordre du jour provisoire de la présente réunion. Il s'agit en fait du rôle des procureurs généraux des provinces en matière de poursuites, du financement fédéral dans le secteur de la justice, des diverses modifications au Code Criminel, du Service canadien du renseignement de sécurité, et des jeunes contrevenants. Devant les nombreuses incidencdes de ces questions, le solliciteur général et moi-même avons jugé qu'elles devraient être débattues par les ministres en séance plénière, afin de bénéficier de tous les points de vue possibles. Nous avons également pensé ajouter quelques sujets dignes d'intérêt comme l'aide juridique pour les infracteurs adultes et les jeunes contrevenants, l'indemnisation des personnes accusées ou condamnées à tort, les discussions avec les États-Unis en matière d'entente sur l'aide mutuelle, et la Loi sur la preuve. J'ose croire que ces sujets vous conviennent et peuvent être compris dans l'ordre du jour. J'ajoute aussi que l'Ontario a demandé d'ajouter deux points: le programme fédéral de libération précoce et la peine capitale, et les programmes d'amendes imposées pour indemniser les victimes. Je propose donc que l'ordre du jour qui sera adopté comprenne ces points, si vous n'y voyez pas d'objection.

Le déroulement prévu de la réunion consiste à discuter les points susmentionnés en séance plénière. Je propose pour demain une rencontre avec les procureurs généraux afin de traiter la réforme de la législation sur le divorce, de l'exécution des ordonnances de pensions alimentaires et de d'enfants, l'application des dispositions de la Charte, et tout autre sujet proposé par mes collègues provinciaux. Cette réunion devrait se terminer à midi.

J'invite maintenant mon collègue et coprésident de la réunion, le solliciteur général du Canada, à faire son allocution. Je préciserai ensuite les modalités établies pour les communications avec les médias et pour quelques autres questions d'organisation.

DOCUMENT: 830-158/009

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CRIMINAL JUSTICE AND JUVENILE JUSTICE

Opening Remarks
Honourable John Crosbie
Minister of Justice and Attorney General

November 23, 1984

Federal

ST.JOHN'S, Newfoundland
November 22 - 23, 1984

ATTORNEYS GENERAL

LADIES AND GENTLEMEN

I WOULD LIKE TO WISH YOU A PLEASANT MORNING AND WELCOME YOU TO THIS MEETING OF ATTORNEYS GENERAL. THIS IS A GOOD OPPORTUNITY FOR US TO DISCUSS A NUMBER OF IMPORTANT JUSTICE ISSUES THAT DO NOT PERTAIN DIRECTLY TO THE CRIMINAL LAW BUT THAT ARE NEVERTHELESS OF MAJOR INTEREST TO ALL PERSONS CONCERNED WITH THE PROPER ADMINISTRATION OF JUSTICE.

I MIGHT BEGIN BY INDICATING MY INTEREST IN MAKING PROGRESS TOWARDS REFORMING OUR DIVORCE LAW AND IMPROVING THE LEGAL MECHANISMS AVAILABLE FOR THE ENFORCEMENT OF MAINTENANCE AND CUSTODY ORDERS. IN MY VIEW, THESE TWO AREAS ARE SO CLOSELY INTERCONNECTED THAT IT WOULD BE UNWISE TO ATTEMPT TO EFFECT IMPROVEMENTS IN THE ONE AREA WITHOUT CONSIDERING WHAT COULD BE ACHIEVED IN THE OTHER. I BELIEVE THAT THE GENERAL RESPONSE TO PREVIOUS FEDERAL PROPOSALS TO MOVE IN THE AREA OF DIVORCE REFORM WITHOUT ACCOMPANYING IMPROVEMENTS WITH RESPECT TO CUSTODY AND ENFORCEMENT ORDERS AMPLY SUPPORTS THAT VIEW. I SHOULD ALSO SAY THAT THE AREA OF FAMILY LAW IS CLEARLY ONE IN WHICH CLOSE COOPERATION BETWEEN THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS IS ESSENTIAL. WHAT THE FEDERAL PARLIAMENT DOES WITH RESPECT TO THE *DIVORCE ACT* CAN HAVE AN IMPACT ON PROVINCIAL SOCIAL PROGRAMS AND DIVISION OF PROPERTY REGIMES, AND IT IS IMPORTANT THAT WE KNOW YOUR VIEWS BEFORE PROCEEDING TO MAKE AMENDMENTS. I AM ALSO

IMPRESSED BY THE EXTENT TO WHICH THE MOST SENSIBLE OPTIONS FOR IMPROVING THE LEGAL MECHANISMS FOR THE ENFORCEMENT OF MAINTENANCE AND CUSTODY ORDERS RELY UPON A CLOSE CONJUNCTION OF EFFORT BETWEEN THE FEDERAL AND PROVINCIAL ORDERS OF GOVERNMENT. WE TRULY NEED A PARTNERSHIP APPROACH IF WE ARE TO ACHIEVE GOOD PROGRESS IN THIS AREA THAT IS OF SUCH VITAL IMPORTANCE TO SO MANY CANADIANS THROUGHOUT ALL PARTS OF THE COUNTRY.

ANOTHER AREA THAT I THOUGHT WE SHOULD DISCUSS AT THIS MEETING IS WHAT WE ARE ALL DOING TO ENSURE THAT WE ARE IMPLEMENTING THE CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS. I AM VERY HOPEFUL THAT I SHALL SOON BE ABLE TO INTRODUCE LEGISLATION TO ENSURE THAT FEDERAL LEGISLATION IS BROUGHT INTO CONFORMITY WITH THE REQUIREMENTS OF THE CHARTER. I KNOW THAT YOU ARE ALSO ENGAGED IN SIMILAR UNDERTAKINGS IN YOUR OWN JURISDICTIONS AND THAT YOU SHARE WITH ME THE CONVICTION THAT GOVERNMENTS SHOULD MOVE RAPIDLY TO EFFECT THE NECESSARY LEGISLATIVE CHANGES SO THAT IT WILL NOT FALL TO PRIVATE CITIZENS TO HAVE TO GO TO COURT TO HAVE THEIR RIGHTS AND FREEDOMS UPHELD. MOREOVER, IN CONSIDERING THE CHANGES THAT ARE REQUIRED TO FEDERAL LEGISLATION IN THIS CONTEXT, BOTH WITH REGARD TO THE PRESENT CHARTER GUARANTEES AND WITH REGARD TO THE EQUALITY RIGHTS THAT WILL COME INTO FULL EFFECT NEXT APRIL, I BECAME CONVINCED THAT MANY OF THE ISSUES WE FACED WOULD BE VERY SIMILAR IF NOT IDENTICAL TO THE ISSUES YOU WOULD NEED TO CONTEND WITH. IT WAS THEREFORE EVIDENT THAT THE SOLUTIONS WE INDIVIDUALLY BROUGHT TO BEAR IN OUR RESPECTIVE JURISDICTIONS MIGHT BE OF GREAT INTEREST

TO EACH OTHER, AND IT ALSO SEEMED TO ME THAT IN SOME CASES THE APPROACHES WE PROPOSED TO TAKE TOWARDS CERTAIN ISSUES MIGHT HAVE A REAL IMPACT ON THE WAY THAT OTHER JURISDICTIONS MIGHT DEAL WITH SIMILAR ISSUES. I CONSEQUENTLY REQUESTED THAT WE INCREASE OUR EFFORTS AT KEEPING YOU WELL-APPRISED OF THE ISSUES WE WERE ENCOUNTERING AND THE APPROACHES THAT SEEMED MOST REASONABLE TO US. WE ARE ALSO VERY INTERESTED, OF COURSE, IN HOW YOU ARE HANDLING THESE MATTERS, AND ALL IN ALL IT APPEARS TO ME THAT THERE IS GREAT SCOPE FOR MUTUAL BENEFIT FROM OUR WORKING CLOSER TOGETHER IN THIS AREA. I HOPE THAT OUR DISCUSSIONS TODAY WILL SET US ON A CLOSER COURSE IN IMPLEMENTING THE CHARTER.

THE AGENDA THAT I PROPOSED IS RELATIVELY SHORT SO THAT WE CAN HAVE A REASONABLE AMOUNT OF TIME TO DEVOTE TO A DISCUSSION OF EACH ITEM. THERE IS, HOWEVER, SOME ROOM FOR FLEXIBILITY AND I WOULD BE VERY RECEPTIVE TO ANY SUGGESTIONS FROM YOUR PART RESPECTING OTHER MATTERS THAT YOU WOULD LIKE TO DISCUSS ON THIS OCCASION. IT MAY BE SOME MONTHS BEFORE WE HAVE AN OPPORTUNITY OF MEETING LIKE THIS AGAIN SO IF YOU HAVE OTHER SUGGESTIONS, PLEASE BRING THEM FORWARD AND WE'LL TRY TO FIND THE TIME TO DEAL WITH THEM.

FINALLY, I WOULD LIKE TO MENTION A TOPIC ON WHICH I WILL CERTAINLY WISH TO BE CONSULTING YOU FURTHER IN THE COMING MONTHS EVEN THOUGH IT WOULD BE PREMATURE TO ATTEMPT A FULL DISCUSSION AT THIS POINT. AS YOU KNOW, THE LEGAL SITUATION PERTAINING TO THE

APPLICATION OF FEDERAL AND PROVINCIAL LAWS TO THE OFFSHORE IS RATHER UNCERTAIN AT THE MOMENT. IT IS BECOMING INCREASINGLY EVIDENT, HOWEVER, THAT SITUATIONS ARE DEVELOPING WITHIN THE OFFSHORE THAT CALL FOR AN APPROPRIATE LEGAL REGIME TO BE FIRMLY IN PLACE THROUGHOUT THE OFFSHORE. WHETHER WE TALK ABOUT THE CRIMINAL LAW, CONTRACT LAW, LABOUR LAW OR WHATEVER OTHER KIND OF LAW, WE NEED A CLEAR AND DEFINITE SYSTEM OF LAWS TO APPLY TO THE OFFSHORE. IN FACT, THE FEDERAL-PROVINCIAL AGREEMENT WITH NOVA SCOTIA AND THE AGREEMENT-IN-PRINCIPLE REACHED WITH NEWFOUNDLAND CALL FOR SUCH A REGIME OF LAW TO BE INSTITUTED TO THE OFFSHORE OF THOSE TWO RESPECTIVE PROVINCES. THE REASONS FOR ACTING WITH RESPECT TO THOSE TWO AREAS OF THE OFFSHORE ARE EQUALLY VALID AND COMPELLING WHEN IT COMES TO THE REMAINDER OF THE OFFSHORE, AND I WOULD LIKE YOU TO KNOW THAT I HAVE REQUESTED MY DEPARTMENTAL OFFICIALS TO DEVELOP OPTIONS AND APPROACHES FOR MY CONSIDERATION AND DISCUSSION WITH MY COLLEAGUES. I WOULD ALSO WISH TO FULLY ASSURE YOU AT THIS TIME THAT I WILL BE SEEKING YOUR VIEWS AND ADVICE WITH RESPECT TO ANY LEGISLATIVE PROPOSALS I MAY CONSIDER BRINGING FORWARD IN THIS AREA, AND I CONSIDER IT ESSENTIAL THAT WE ACT IN CONCERT TO FILL WHAT IS NOW A FAIRLY SERIOUS GAP IN OUR LEGAL SYSTEM OF JUSTICE.

LADIES AND GENTLEMEN, THESE ARE THE ONLY PRELIMINARY COMMENTS I WOULD LIKE TO MAKE AT THIS TIME AND WITH YOUR APPROVAL, I WOULD NOW PROPOSE THAT WE PROCEED TO OUR DISCUSSION OF DIVORCE LAW REFORM.

Traduction du Secrétariat

DOCUMENT: 830-158/009

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DE LA JUSTICE PENALE ET DE LA JUSTICE POUR LES JEUNES

Allocution d'ouverture de

M. John Crosbie

Ministre de la Justice et procureur général du Canada

Le 23 novembre 1984

Fédéral

ST-JEAN (Terre-Neuve)

Les 22 et 23 novembre 1984

Procureurs généraux

MESDAMES ET MESSIEURS

Je vous souhaite la bienvenue à la réunion des procureurs généraux. L'occasion se prête bien à une discussion sur un certain nombre de questions juridiques importantes; sans toucher directement le droit criminel, elles intéressent au plus haut point tous ceux qui aspirent à la bonne administration de la justice.

Nous traiterons d'abord des mesures possibles à prendre pour réformer la législation relative au divorce et pour améliorer les moyens juridiques actuels touchant l'exécution des ordonnances visant la pension alimentaire et la garde des enfants. A mon avis, ces deux questions sont si étroitement liées qu'il serait peu judicieux de chercher à améliorer l'une d'elle sans envisager de solution pour l'autre. Ma conviction s'appuie d'ailleurs en grande partie sur la réaction générale observée lorsque le gouvernement fédéral a déjà proposé de s'attaquer à la réforme de la législation sur le divorce sans apporter d'améliorations connexes en ce qui concerne les ordonnances sur la pension alimentaire et sur la garde des enfants. J'ajouterai que la législation de la famille est certainement un domaine qui exige une étroite collaboration fédérale-provinciale. Les mesures prises par le Parlement au sujet de la Loi sur le divorce peuvent avoir des répercussions sur les programmes sociaux et sur les régimes de répartition des biens, et il nous importe de connaître vos opinions avant de procéder à toute modification. Cette étroite collaboration peut aussi intervenir dans une grande mesure pour l'adoption des meilleures solutions possibles en vue d'améliorer les moyens juridiques accessibles pour l'exécution des ordonnances relatives à la pension alimentaire et à la garde des enfants. Seul un véritable partenariat peut donner de bons résultats dans le traitement de cette question absolument vitale pour de nombreux Canadiens de tous les coins du pays.

Je propose également d'envisager ici les façons d'assurer la mise en application de la Charte des droits et libertés. J'espère être bientôt en mesure de présenter des mesures législatives qui permettront de rendre les diverses lois conformes aux dispositions de la Charte. Je sais que vous poursuivez le même but dans vos domaines de compétence, et vous êtes certainement d'avis que les administrations doivent apporter rapidement les changements législatifs nécessaires afin que des particuliers ne soient obligés de recouvrir aux tribunaux pour défendre leurs droits et libertés. De plus, compte tenu des changements requis dans la législation fédérale en ce qui concerne les garanties actuelles de la Charte et l'égalité des droits qui entrera en vigueur en avril prochain, je suis sûr qu'un grand nombre des questions traitées au niveau fédéral sont semblables

à celles que vous aurez à régler. Il appert donc que les solutions adoptées dans les administrations respectives soient très utiles à tous, et que les approches fédérales proposées pour certaines questions pourraient influer véritablement sur la façon utilisée par d'autres administrations pour traiter des questions semblables. C'est pourquoi j'ai demandé que l'on se tienne au courant des sujets abordés et des solutions qui nous semblent les meilleures. Nous souhaitons également connaître votre manière de traiter ces sujets, et il semble bien que tout le monde ait à gagner d'une étroite collaboration dans ce domaine. J'espère que les discussions d'aujourd'hui nous rapprocheront pour la mise en application de la Charte.

L'ordre du jour proposé est peu chargé, et l'on pourra donc consacrer une bonne période à chaque sujet. On peut quand même se permettre une certaine souplesse, et j'accueillerai toute suggestion sur d'autres sujets que vous aimeriez discuter ici. Une prochaine réunion de ce genre n'aura peut-être pas lieu avant des mois, et nous devons donc profiter de l'occasion pour soulever et essayer de traiter toutes les questions d'intérêt.

Enfin, j'aimerais souligner un point pour lequel je vous consulterai certainement au cours des prochains mois, et il serait par contre prématuré d'engager actuellement une discussion exhaustive à ce sujet. Vous savez que l'incertitude règne en ce qui concerne la situation juridique actuelle touchant l'application des lois fédérales et provinciales sur l'exploitation du territoire maritime. faut toutefois se rendre à l'évidence que de prochaines conjonctures exigeront le recours à un régime juridique bien approprié en cette matière. Peu importe qu'il se rattache au droit criminel, à la législation sur les marchés, à la législation du travail ou à d'autre, mais il nous faut un système juridique clair et précis pour l'exploitation en mer. De fait, l'entente fédérale-provinciale signée avec la Nouvelle-Ecosse et l'entente de principe conclue avec Terre-Neuve exigent l'application d'un tel régime juridique pour l'exploitation en mer dans ces provinces respectives. Et il est tout aussi urgent d'agir pour le reste du territoire maritime. C'est pourquoi j'ai demandé aux fonctionnaires du Ministère d'élaborer des possibilités et des projets que j'étudierai et soumettrai à mes collègues. Je tiens à vous assurer que je solliciterai votre point de vue et votre avis pour tout projet législatif que j'envisagerai mettre en oeuvre dans ce domaine, et je pense qu'il est indispensable de travailler de concert pour combler cette grave lacune dans notre système juridique.

Voilà donc les remarques préliminaires dont je voulais vous faire part, et je vous propose maintenant de commencer le débat sur la réforme de la législation relative au divorce.

Government Publication

CAI
Z 2
-C 52

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR CRIMINAL JUSTICE AND JUVENILE JUSTICE

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DE LA JUSTICE PÉNALE ET DE LA JUSTICE POUR LES JEUNES

ST.JOHN'S, Newfoundland
November 22 - 23, 1984

ST-JEAN (Terre-Neuve)
Les 22 et 23 novembre 1984

PUBLIC DOCUMENTS
UNIVERSITY OF TORONTO

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

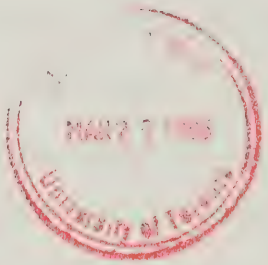
DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
830-158/001		Final Agenda
		Ordre du jour définitif
830-158/008	Federal	Opening Remarks - Honourable John Crosbie, Minister of Justice and Attorney General
	Fédéral	Allocution d'ouverture de M. John Crosbie, ministre de la Justice et procureur général du Canada
830-158/009	Federal	Opening Remarks - Honourable John Crosbie, Minister of Justice and Attorney General on November 23, 1984
	Fédéral	Allocution d'ouverture de M. John Crosbie, ministre de la Justice et procureur général du Canada le 23 novembre 1984
830-158/014	Secretariat	List of Public Documents
	Secrétariat	Liste des documents publics

Government Publications

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-160/005

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS



Opening Remarks
by
Elijah Harper
M.L.A. for Rupertsland

Manitoba

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

OPENING STATEMENT BY MANITOBA TO THE MINISTERIAL MEETING ON ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS, DECEMBER 17, 1984, OTTAWA

AS WE ENTER ANOTHER ROUND OF DISCUSSIONS IN PREPARATION FOR THE 1985 FIRST MINISTERS' CONFERENCE, MANITOBA IS CONSCIOUS OF THE CONSTRAINTS, BOTH IN TERMS OF TIME AND IN TERMS OF THE NUMBER AND COMPLEXITY OF ISSUES, THAT FACE US IN OUR EFFORTS TO ENSURE THE CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF ABORIGINAL PEOPLES.

WE BELIEVE THAT THIS ROUND OF DISCUSSIONS IS CRITICAL. We must formally agree at the 1985 CONFERENCE ON THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS THAT ARE CAPABLE OF BEING ENTRENCHED AT THIS STAGE. WE MUST ALSO AGREE ON PROCEDURES FOR THE NEGOTIATIONS AND CONFERENCES THAT FOLLOW, UP TO AND INCLUDING THE FINAL CONFERENCE THAT IS CONSTITUTIONALLY REQUIRED, IN 1987.

WE HAVE ONLY TO RECALL LAST YEAR'S EXPERIENCE TO REMIND OURSELVES OF THE DANGERS OF LEAVING IT TO THE LAST STAGES OF THE PROCESS BEFORE CONCRETE PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS ARE MADE. THE EXPERIENCE OF LAST YEAR SHOULD INSTRUCT AS IN OUR EFFORTS TO PREPARE FOR THE 1985 FIRST MINISTERS' CONFERENCE. WE SHOULD NOT LEAVE THE APRIL '85 CONFERENCE WITHOUT SOME CONCRETE PROGRESS ON THE EXPRESS CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF THE RIGHTS OF ABORIGINAL PEOPLES. NOR SHOULD WE LEAVE WITHOUT SOME AGREEMENT ON A DETAILED FRAMEWORK TO GUIDE OUR FURTHER DISCUSSIONS.

THOUGH THE CHALLENGE IS GREATER, MANITOBA IS ENCOURAGED BY RECENT DEVELOPMENTS AMONG GOVERNMENTS AND AMONG ABORIGINAL PEOPLES THAT OFFER SOME PROMISE OF NEW PERSPECTIVES BEING BROUGHT TO THE

CONSTITUTIONAL TABLE. ABORIGINAL GROUPS ARE TO BE COMMENDED FOR THEIR INITIATIVE IN CONVENING A FORUM FOR CONSULTATION AMONG THEMSELVES. WE HOPE THAT THESE DEVELOPMENTS WILL FACILITATE A MORE FOCUSSED AGENDA AND, ULTIMATELY, A MORE WORKABLE PROCESS FOR REALIZING CONSITUTIONAL GUARANTEES FOR THE RIGHTS OF ABORIGINAL PEOPLES.

WE ALSO SENSE FROM THE STATEMENTS OF THE NEW MINISTER OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT A POSITIVE CHANGE IN THE ATTITUDE OF THE GOVERNMENT OF CANADA WITH RESPECT TO ITS POLICIES IN RELATION TO ABORIGINAL PEOPLES. WE ARE HOPEFUL THAT A MORE CONSTRUCTIVE ROLE WILL BE PLAYED IN THESE MEETINGS BY THE RESULTS. AT THIS MEETING, WE LOOK FORWARD TO LEARNING FROM THE FEDERAL GOVERNMENT MORE ABOUT ITS GENERAL APPROACH AND MORE ABOUT ITS VIEWS ON SOME SPECIFIC ISSUES.

MANITOBA'S OWN POSITION HAS BEEN MADE CLEAR IN A NUMBER OF DOCUMENTS TABLED SINCE THE PROCESS BEGAN. WE HAVE IDENTIFIED THE CLARIFICATION OF S. 35 AND THE CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT AS BEING OF FIRST IMPORTANCE. AS ONE EARLY STEP TOWARDS THE CLARIFICATION OF S. 35, WE HAVE PROPOSED THAT THE WORDS "GUARANTEED AND PROTECTED" BE ADDED TO SUBSECTION 1. WE NOTE THAT NOVA SCOTIA SUPPORTED A SIMILAR AMENDMENT IN ITS PACKAGE OF PROPOSALS AT THE MARCH '84 FIRST MINISTERS' CONFERENCE, AND ARE HOPEFUL THAT THE FEDERAL GOVERNMENT, AS PART OF ITS DEMONSTRATION OF POLITICAL WILL TO ACHIEVE PROGRESS IN MAKING S. 35 MORE PRECISE, WILL SUPPORT THIS PROPOSAL. ANOTHER STEP IN THE CLARIFICATION OF S. 35 THAT WE

PROPOSED, LAST YEAR, AND WHICH NOVA SCOTIA ALSO ADVANCED, IS THE ADDITION OF A REMEDIES CLAUSE TO S. 35.

ON THE FUNDAMENTALLY IMPORTANT ISSUE OF SELF-GOVERNMENT, MANITOBA'S STATED POSITION HAS BEEN, AS HAS THAT OF SOME OTHER GOVERNMENTS, THAT THE RIGHTS OF ABORIGINAL PEOPLES TO SELF-GOVERNMENT SHOULD BE GIVEN EXPRESS CONSTITUTIONAL RECOGNITION. WE HAVE ACKNOWLEDGED THE DESIREABILITY OF REGIONAL NEGOTIATIONS TO ENSURE THAT THE PARACTICAL IMPLEMENTATION OF SELF-GOVERNMENT REFLECTS REGIONAL AND LOCAL NEEDS AND ASPIRATIONS. OUR STATEMENT ON SELF-GOVERNMENT CALLS FOR THE ESTABLISHMENT OF APPROPRIATE MECHANISMS FOR THE CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE RESULTS OF REGIONAL NEGOTIATIONS. AT THE MARCH '84 CONFERENCE, ABORIGINAL ORGANIZATIONS JOINTLY PROPOSED THAT A TREATY-MAKING PROCESS SERVE AS SUCH A MECHANISM. MANITOBA HAS SUGGESTED THAT WE AGREE ON SOME FUNDAMENTALS OF GENERAL APPLICATION. ONE OF THESE FUNDAMENTALS WOULD BE THE RIGHT OF ABORIGINAL GOVERNMENTS TO TRANSFER PAYMENTS TO ENSURE THAT THEIR PEOPLE RECEIVE LEVELS OF ESSENTIAL PUBLIC SERVICES THAT ARE COMPABLE, TAKING INTO ACCOUNT THE SPECIAL SOCIAL, CULTURAL AND ECONOMIC NEEDS OF ABORIGINAL PEOPLES, TO THOSE RECEIVED BY OTHER CANADIANS.

MANITOBA LOOKS FORWARD IN THESE TWO DAYS TO AN OPEN AND INFORMATIVE EXCHANGE OF VIEWS ON THE ISSUES OF PROCESS AND THE ISSUES OF SUBSTANCE THAT WE MUST RESOLVE IN THE NEXT FEW MONTHS.

CA1
Z 2
-U 52

DOCUMENT: 830-160/005

Traduction du Secrétariat

REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES INTERESSANT LES AUTOCHTONES

Allocution d'ouverture

de

Elijah Harper

Député de Terre de Rupert

Manitoba

OTTAWA (Ontario)

Les 17 et 18 décembre 1984

ALLOCUTION D'OUVERTURE DU MANITOBA À LA RÉUNION DE MINISTRES SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES INTÉRESSANT LES AUTOCHTONES, LE 17 DÉCEMBRE 1984, OTTAWA

AU MOMENT OÙ NOUS ENTAMONS UNE NOUVELLE RONDE DE DISCUSSIONS EN VUE DE LA CONFÉRENCE DES PREMIERS MINISTRES DE 1985, LE MANITOBA EST CONSCIENT QUE NOS EFFORTS POUR ASSURER UNE PROTECTION CONSTITUTIONNELLE AUX DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES SE HEURTENT À DES PROBLÈMES LIÉS AUX DÉLAIS, AINSI QU'AU NOMBRE ET À LA COMPLEXITÉ DES QUESTIONS. NOUS CROYONS QUE CETTE RONDE DE NÉGOCIATIONS EST CAPITALE. NOUS DEVRONS NOUS ENTENDRE OFFICIELLEMENT À LA CONFÉRENCE DE 1985 SUR LES MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES QU'IL Y AURA LIEU D'ADOPTER ALORS. NOUS DEVONS ÉGALEMENT NOUS ENTENDRE SUR LES MODALITÉS DES NÉGOCIATIONS ET DES CONFÉRENCES QUI SUIVRONT JUSQU'À LA CONFÉRENCE FINALE DE 1987 PRÉVUE PAR LA CONSTITUTION.

IL SUFFIT DE SE RAPPELER L'EXPÉRIENCE DE L'AN DERNIER POUR SE RENDRE COMPTE DU DANGER D'ATTENDRE À LA TOUTE FIN DU PROCESSUS POUR FORMULER DES PROPOSITIONS ET DES RECOMMANDATIONS CONCRÈTES. CETTE EXPÉRIENCE DEVRAIT NOUS GUIDER DANS NOS PRÉPARATIFS POUR LA CONFÉRENCE DES PREMIERS MINISTRES EN 1985. IL NE FAUDRAIT PAS QUE NOUS QUITTIONS LA CONFÉRENCE D'AVRIL 1985 SANS QUE DES PROGRÈS CONCRETS AIENT ÉTÉ ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE FORMELLE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LA CONSTITUTION. NOUS DEVRONS À CETTE OCCASION, NOUS ENTENDRE SUR LE CADRE DANS LEQUEL SE DÉROULERONT NOS DISCUSSIONS FUTURES. MÊME SI LE DÉFI S'EN TROUVE ACCRU, LE MANITOBA EST ENCOURAGÉ PAR L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES RAPPORTS ENTRE LES

GOUVERNEMENTS ET LES AUTOCHTONES. CETTE ÉVOLUTION LAISSE ENTREVOIR LA POSSIBILITÉ QUE DE NOUVEAUX POINTS DE VUE SOIENT SOULEVÉS À LA TABLE DES DISCUSSIONS CONSTITUTIONNELLES. LES GROUPES AUTOCHTONES MÉRITENT DES FÉLÉCITATIONS POUR AVOIR ÉTABLI UN MÉCANISME DE CONSULTATION ENTRE EUX. NOUS ESPÉRONS QUE CES INITIATIVES PERMETTRONT D'ÉTABLIR UN ORDRE DU JOUR PLUS PRÉCIS ET QUE, FINALEMENT, ELLES DÉBOUCHERONT SUR UN MEILLEUR PROCESSUS POUR GARANTIR LES DROITS DES AUTOCHTONES DANS LA CONSTITUTION.

NOUS PERCEVONS EN OUTRE DANS LES DÉCLARATIONS DU NOUVEAU MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN UN CHANGEMENT POSITIF D'ATTITUDE DU GOUVERNEMENT DU CANADA EN CE QUI A TRAIT À SES POLITIQUES RELATIVES AUX AUTOCHTONES. NOUS ESPÉRONS, PAR CONSÉQUENT, QU'IL JOUERA UN RÔLE PLUS CONSTRUCTIF À NOS RÉUNIONS. AU COURS DE LA PRÉSENTE RÉUNION, NOUS COMPTONS SUR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR QU'IL NOUS EXPLIQUE SA DÉMARCHE GÉNÉRALE ET SON POINT DE VUE SUR DES QUESTIONS PRÉCISES.

LE MANITOBA A EXPRIMÉ CLAIREMENT SA POSITION DANS UN CERTAIN NOMBRE DE DOCUMENTS DÉPOSÉS DEPUIS LE DÉBUT DU PROCESSUS. NOUS AVONS CONSIDÉRÉ D'IMPORTANCE PRIMORDIALE LES ÉCLAIRCISSEMENTS SUR L'ARTICLE 35 ET LA RECONNAISSANCE, DANS LA CONSTITUTION, DE L'AUTONOMIE POLITIQUE DES AUTOCHTONES. COMME PREMIÈRE MESURE TOUCHANT LE PREMIER ASPECT, NOUS AVONS PROPOSÉ QUE LES MOTS «GARANTIS ET PROTÉGÉS» SOIENT AJOUTÉS AU PARAGRAPHE 1. NOUS CONSTATONS QUE LA NOUVELLE-ÉCOSSE S'EST MONTRÉE FAVORABLE

À UNE MODIFICATION ANALOGUE DANS SON ENSEMBLE DE PROPOSITIONS PRÉSENTÉES À LA CONFÉRENCE DES PREMIERS MINISTRES DE MARS 1984. NOUS ESPÉRONS MAINTENANT QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL MANIFESTERA LA VOLONTÉ POLITIQUE VOULUE POUR RENDRE L'ARTICLE 35 PLUS PRÉCIS EN APPUYANT LA PROPOSITION EN QUESTION. UN AUTRE MOYEN QUE NOUS AVONS PROPOSÉ L'AN DERNIER ET QUE LA NOUVELLE-ÉCOSSE A ÉGALEMENT MIS DE L'AVANT POUR CLARIFIER L'ARTICLE 35 CONSISTERAIT À AJOUTER UNE CLAUSE DE RECOURS AUDIT ARTICLE.

POUR CE QUI EST DE LA QUESTION D'IMPORTANCE FONDAMENTALE QU'EST L'AUTONOMIE POLITIQUE, LA POSITION ÉNONCÉ PAR LE MANITOBA, ET PAR D'AUTRES GOUVERNEMENTS, EST QUE LA CONSTITUTION DOIT RECONNAÎTRE EXPRESSÉMENT LE DROIT DES PEUPLES AUTOCHTONES À L'AUTONOMIE POLITIQUE. NOUS AVONS RECONNU QUE DES NÉGOCIATIONS RÉGIONALES SONT SOUHAITABLES POUR FAIRE EN SORTE QUE LA FORME CONCRÈTE QUE PRENDRA L'AUTONOMIE POLITIQUE TRADUISE BIEN LES BESOINS ET LES ASPIRATIONS RÉGIONAUX ET LOCAUX. NOTRE DÉCLARATION SUR CE POINT PRÔNE L'ÉTABLISSEMENT DE MÉCANISMES CONVENABLES ASSURANT UNE PROTECTION CONSTITUTIONNELLE AUX FORMULES ADOPTÉES À L'ISSUE DE NÉGOCIATIONS RÉGIONALES. À LA CONFÉRENCE DE MARS 1984, LES ORGANISATIONS AUTOCHTONES ONT PROPOSÉ CONJOINTEMENT QUE CE MÉCANISME SOIT LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE TRAITÉS. LE MANITOBA A POUR SA PART PROPOSÉ QUE NOUS NOUS ENTENDIONS SUR CERTAINS ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DE PORTÉE GÉNÉRALE.

UN D'ENTRE EUX SERAIT LE DROIT DES ADMINISTRATIONS AUTOCHTONES AUX PAIEMENTS DE TRANSFERT DE FAÇON QUE, COMPTE TENU DE LEURS BESOINS SOCIAUX, CULTURELS ET ÉCONOMIQUES SPÉCIAUX, LES AUTOCHTONES OBTIENNENT DES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS COMPARABLES À CEUX AUXQUELS LES AUTRES CANADIENS ONT ACCÈS.

LE MANITOBA S'ATTEND AU COURS DES DEUX PROCHAINS JOUR À UN ÉCHANGE DE POINTS DE VUE OUVERT ET UTILE SUR LES PROBLÈMES DE FOND ET LES PROBLÈMES TOUCHANT LE PROCESSUS QU'IL FAUDRA RÉGLER AU COURS DES PROCHAINS MOIS.

Government
Gouvernement

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-160/006

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS



Notes for Opening Remarks
by the Honourable Norman Sterling
Provincial Secretary for Resources Development

Ontario

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

NOTES FOR OPENING REMARKS TO THE DECEMBER 17 AND 18 MEETING OF FEDERAL AND PROVINCIAL MINISTERS WITH REPRESENTATIVES OF THE ABORIGINAL PEOPLES

. WE ARE APPROACHING THE HALFWAY POINT IN THE PROCESS SET OUT IN THE CONSTITUTION ACT, 1982 FOR THE NEGOTIATION OF MATTERS AFFECTING THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA.

. IN REVIEWING OUR ACTIVITIES TO DATE, IT IS CLEAR THAT SUBSTANTIAL POLITICAL WILL HAS BEEN SHOWN IN AMENDING THE CONSTITUTION FOR THE PURPOSES OF:

- PROVIDING GREATER CERTAINTY IN THE PROTECTION OF LAND CLAIM AGREEMENTS AND THE RIGHTS OF WOMEN;

- ESTABLISHING THE NEED FOR CONSULTATION WITH ABORIGINAL PEOPLES ON ANY AMENDMENTS THAT WOULD DIRECTLY AFFECT THEM; AND

- EXTENDING THE PROCESS FOR NEGOTIATING MATTERS OF CONCERN TO ABORIGINAL PEOPLE.

. NONETHELESS, IT IS ALSO EVIDENT THAT THE DIMENSIONS AND IMPLICATIONS OF MANY REMAINING ISSUES ARE NOT WELL UNDERSTOOD AND THAT COMMON UNDERSTANDINGS WHICH COULD GUIDE THE NEGOTIATION OF THESE ISSUES HAVE BEEN SLOW TO EMERGE.

. AS A RESULT, THE RESOLUTION OF SUBSTANTIVE ISSUES, WHICH AFTER ALL, IS THE PURPOSE OF THESE DISCUSSIONS, IS PROVING ELUSIVE.

. WHILE WE RECOGNIZE THAT ON SUBSTANTIVE MATTERS THERE ARE NO QUICK AND EASY SOLUTIONS, WE ALSO HAVE AN URGENT SENSE THAT REAL PROGRESS MUST NOW BE MADE. WE BELIEVE THAT IN THE '85 FMC WE HAVE AN OPPORTUNITY TO MEET THE NEEDS AND EXPECTATIONS OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA THAT MUST NOT BE DISSIPATED.

. IT IS OUR VIEW, HOWEVER, THAT IF SUBSTANTIVE ISSUES ARE TO BE RESOLVED, WE MUST FIND A WAY TO EXPEDITE OUR PROCESS. WE SEE OUR IMMEDIATE TASK, THEN, AS ONE OF REFINING THE PROCESS AND FOCUSING THE AGENDA.

. THE POINT OF DEPARTURE FOR RESTRUCTURING DISCUSSIONS MUST NECESSARILY BE OUR OWN PROCESS TO DATE. A BRIEF REVIEW OF THAT PROCESS REVEALS THAT THERE ARE A NUMBER OF FUNDAMENTAL PROBLEMS IN IT, NAMELY:

I) TOO MANY PARTIES AROUND A SINGLE TABLE FOR EFFECTIVE NEGOTIATION;

II) TOO GREAT A DIVERGENCE IN EXPECTATIONS AND CIRCUMSTANCES AMONG THE PARTICIPANTS FOR PRODUCTIVE DIALOGUE;

III) TOO UNFOCUSED AN AGENDA FOR THE ADEQUATE CONSIDERATION OF ISSUES;

IV) TOO MANY UNRESOLVED ISSUES BETWEEN GOVERNMENTS WITH RESPECT TO RESPONSIBILITY AND FINANCING TO PERMIT CONSIDERATION OF THE TRADE-OFFS WHICH WILL EVENTUALLY BE NECESSARY.

. IT IS OUR BELIEF THAT IF WE ARE TO OVERCOME THESE PROBLEMS, AND HENCE BE ABLE TO DEAL WITH SUBSTANTIVE ISSUES, WE NEED TO ESTABLISH BOTH AN IMPROVED PROCESS FOR THE DISCUSSION OF ABORIGINAL CONSTITUTIONAL ISSUES AND A FORUM FOR THE RESOLUTION OF INTERGOVERNMENTAL FINANCIAL AND LEGISLATIVE RESPONSIBILITIES.

. CONSEQUENTLY, WE WOULD SEE THE OBJECTIVES OF THE '85 FMC AS BEING TWOFOLD, NAMELY:

I) TO SECURE A POLITICAL AGREEMENT WHICH WOULD ESTABLISH AND DEFINE A MANAGEABLE PROCESS FOR THE NEGOTIATION OF MATTERS TO BE CONSIDERED AT THE '87 FMC FOR ENTRENCHMENT IN THE CONSTITUTION; AND

II) TO OBTAIN A COMMITMENT BY GOVERNMENTS TO ATTEMPT TO RESOLVE FEDERAL-PROVINCIAL LEGISLATIVE AND FINANCIAL RESPONSIBILITIES FOR ABORIGINAL PEOPLES.

. WITHOUT BEING TOO SPECIFIC AT THIS POINT, WE WOULD SEE THE POLITICAL AGREEMENT, OR ACCORD, AS ENCOMPASSING THE FOLLOWING ELEMENTS:

I) A STATEMENT OF PRINCIPLES TO GUIDE THE PROCESS;

II) A STATEMENT OF OBJECTIVES WHICH WOULD FOCUS THE DISCUSSIONS IN TERMS OF EXPECTED RESULTS ON SPECIFIC ISSUES;

III) A WORKPLAN WHICH RECOGNIZES THE DESIRABILITY OF REGIONAL, TRIPARTITE DISCUSSIONS FOCUSING ON THE ISSUE OF INSTITUTIONS OF ABORIGINAL SELF-GOVERNMENT AS THEY RELATE TO EACH OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA. SUCH DISCUSSIONS WOULD BE ORGANIZED SEPARATELY WITH EACH INDIVIDUAL GROUP. SOME ISSUES, PARTICULARLY THOSE INVOLVING METIS AND NON-STATUS INDIANS WOULD PROBABLY REQUIRE FURTHER WORK AT THE OUTSET AT THE NATIONAL LEVEL.

. IN TERMS OF THE INTERGOVERNMENTAL FORUMS, WE FORESEE THE NEED FOR AN UNDERSTANDING THAT GOVERNMENTS MUST MEET PERIODICALLY TO CLARIFY RESPONSIBILITIES AND THAT THE OUTCOME OF THESE DISCUSSIONS WILL BE REPORTED BACK TO A FULL MEETING OF MINISTERS AND ABORIGINAL LEADERS PRIOR TO THE '87 FMC.

. IN ONTARIO'S VIEW, IF THE '85 FMC CAN REACH AGREEMENT ON THESE TWO OBJECTIVES AND FINALIZE A WORKPLAN, THEN WE WILL BE WELL EQUIPPED TO TACKLE THE VERY COMPLEX AND DIFFICULT SUBSTANTIVE ISSUES THAT LIE BEFORE US.

- 30 -

PSRD

DECEMBER 12/84

DOCUMENT: 830-160/006

Traduction du Secrétariat

CA1
Z 2
-C 52

REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES INTERESSANT LES AUTOCHTONES

Notes en vue de l'allocution d'ouverture de l'honorable Norman Sterling Secrétaire provincial au développement des ressources

Ontario

OTTAWA (Ontario)
Les 17 et 18 décembre 1984

NOTES EN VUE D'UNE ALLOCUTION D'OUVERTURE
À LA RÉUNION DE MINISTRES FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX
ET DE REPRÉSENTANTS DES PEUPLES AUTOCHTONES
TENUE LES 17 ET 18 DÉCEMBRE

. Nous sommes presque à mi-chemin du processus prévu dans la Loi constitutionnelle de 1982 au chapitre de la négociation des questions intéressant les peuples autochtones du Canada.

. Un examen de nos activités jusqu'ici démontre qu'il existe réellement une volonté politique de modifier la Constitution aux fins suivantes :

- Accorder une garantie accrue à la protection des ententes relatives aux revendications territoriales et aux droits des femmes;

- Prévoir la nécessité de consulter les peuples autochtones concernant toute modification qui les touche directement;

- Prolonger le processus de négociation sur les questions intéressant les autochtones.

. Toutefois, il est également évident que les dimensions et les répercussions de beaucoup de questions qui restent à régler ne sont pas bien comprises et que les terrains d'entente qui pourraient guider les négociations sur ces questions ne se dégagent que lentement.

. Par conséquent, il s'avère difficile de résoudre les questions de fond, ce qui, somme toute, constitue le but de nos délibérations.

. Nous reconnaissons qu'il n'y a pas de solution rapide et facile à ces questions de fond, mais nous sentons également un besoin urgent de faire des progrès réels dès maintenant. Nous croyons que la Conférence des Premiers ministres de 1985 nous offre une occasion, que nous ne devons pas rater, de satisfaire aux besoins et de répondre aux attentes des peuples autochtones du Canada.

. Toutefois, nous sommes d'avis que, pour régler les questions de fond, nous devons trouver un moyen d'accélérer notre processus. Nous considérons donc que notre tâche première devrait consister à améliorer le processus et à préciser l'ordre au jour.

. Le point de départ de la restructuration des délibérations doit nécessairement être notre propre processus. Un bref examen de ce processus révèle qu'il comporte certains problèmes fondamentaux, dont les suivants :

I) Il y a trop de parties autour d'une même table pour que les négociations soient efficaces;

II) Les attentes et la situation des participants diffèrent trop pour que le dialogue soit valable;

III) L'ordre du jour n'est pas assez précis pour que l'étude des questions soit adéquate;

IV) Il existe trop de problèmes non résolus entre les gouvernements en matière de responsabilité et de financement pour permettre d'étudier les concessions que, finalement, chacun devra faire.

. Nous croyons que, pour surmonter ces problèmes et, partant, pour pouvoir aborder les questions de fond, nous devons améliorer le processus de discussion des questions constitutionnelles intéressant les autochtones et constituer une tribune en vue de la solution des problèmes intergouvernementaux relatifs aux responsabilités financières et législatives.

. Par conséquent, à notre avis, l'objectif de la Conférence des Premiers ministres de 1985 devrait être double, à savoir :

I) Conclure une entente politique dans laquelle serait établi et défini un processus contrôlable de négociations sur les questions qui devront être étudiées à la Conférence des Premiers ministres de 1987 en vue de leur inscription dans la Constitution; et

II) Obtenir des gouvernements fédéral et provinciaux qu'ils s'engagent à chercher à résoudre la question du partage des responsabilités législatives et financières en ce qui a trait aux peuples autochtones.

. Sans vouloir entrer dans les détails pour le moment, nous croyons que l'entente ou l'accord politique devrait comporter les éléments suivants :

I) Un énoncé de principes visant à orienter le processus;

II) Un énoncé d'objectifs qui permettrait d'orienter les délibérations en fonction des résultats escomptés sur des questions précises;

III) Un programme de travail dans lequel on reconnaîtrait l'avantage de tenir des délibérations régionales et tripartites sur l'établissement d'institutions en vue de l'autonomie politique des autochtones dans la mesure où elles s'appliquent à chaque peuple autochtone du Canada. Ces délibérations se tiendraient séparément avec chaque groupe. Certaines questions, particulièrement celles qui touchent les Métis et les Indiens non inscrits, devront probablement être abordées d'abord à l'échelle nationale.

. Pour ce qui est des tribunes intergouvernementales, nous prévoyons qu'il faudra s'entendre sur la tenue de réunions périodiques entre les gouvernements pour clarifier la question des responsabilités et faire rapport des résultats de ces délibérations au cours d'une réunion plénière des ministres et des dirigeants autochtones qui devra se tenir avant la Conférence des Premiers ministres de 1987.

. De l'avis de l'Ontario, si nous pouvons parvenir à une entente quant à ces deux objectifs et mettre au point un programme de travail, nous aurons tout ce qu'il faut pour aborder les questions de fond très complexes et très difficiles qui nous sont soumises.

Government Publications

DOCUMENT: 830-160/007

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON
ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS

REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
SUR LES QUESTIONS
CONSTITUTIONNELLES INTERESSANT LES AUTOCHTONES

CA1
Z 2
C 52

Entente et Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake

Québec

Agreement and An Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

Quebec

LIBRARY
MAR 2 9 1985
University of T...

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

OTTAWA (Ontaric
Les 17 et 18 décembre 198

Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier dans le territoire de Kahnawake

ENTRE

LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE représentés par leur Conseil élu,

(ci-après appelés "LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE")

ET

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC représenté par monsieur René Lévesque, Premier ministre, et monsieur Camille Laurin, m.d., ministre des Affaires sociales,

(ci-après appelé "LE GOUVERNEMENT").

CONSIDÉRANT QUE LE GOUVERNEMENT A RECONNU:

a) QUE les peuples aborigènes du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre;

b) QUE les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique;

c) QUE les nations autochtones ont le droit de bénéficier, dans le cadre d'ententes conclues avec LE GOUVERNEMENT, de fonds publics favorisant la poursuite d'objectifs qu'elles jugent fondamentaux;

CONSIDÉRANT QUE LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE possèdent et exploitent un centre hospitalier connu sous le nom de KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE dont le bâtiment est devenu vétuste et qu'il est urgent de le remplacer par un édifice moderne, fonctionnel et sécuritaire;

CONSIDÉRANT QUE LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE ont démontré leur capacité de maintenir et d'exploiter un centre hospitalier et d'offrir des services de santé de qualité tant pour les soins de longue durée que pour des soins d'hébergement et ce, malgré l'état peu propice des lieux;

LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE ET LE GOUVERNEMENT s'entendent comme suit:

1) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent:

a) à construire dans leur territoire un centre hospitalier comprenant 43 lits à vocation de soins de longue durée et d'hébergement et incluant quelques lits polyvalents ou d'observation, selon des plans et devis approuvés par les deux parties;

b) à en confier l'exploitation au KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE, celle-ci étant une raison sociale enregistrée à la Cour supérieure de Montréal, en 1955, et que le Conseil a mandaté à cette fin et à prendre toutes les mesures nécessaires pour que le KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE respecte les règles de l'art en matière de santé et de services hospitaliers;

c) à permettre audit organisme de discuter, en son nom, avec le ministre des Affaires sociales ou ses représentants, des budgets annuels requis pour en assurer le bon fonctionnement.

2) LE GOUVERNEMENT s'engage:

a) à fournir les fonds nécessaires aux MOHAWKS DE KAHNAWAKE pour la construction du centre hospitalier mentionné ci-dessus;

b) à assurer le budget annuel requis pour le fonctionnement du centre hospitalier, selon les normes et barèmes convenus chaque année entre les parties;

c) à fournir l'assistance technique et le support administratif nécessaires aux MOHAWKS DE KAHNAWAKE pour assurer le bon fonctionnement du centre hospitalier.

3) Le centre hospitalier offrira notamment les services de santé suivants:

a) services de clinique externe et d'urgence mineure

b) soins de longue durée

c) services d'hébergement

d) services de santé communautaire.

4) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE fourniront, à la fin de l'exercice financier, au ministre des Affaires sociales les états financiers annuels du centre hospitalier, préparés par des experts-comptables, ainsi que les rapports périodiques usuels et permettront à celui-ci ou à ses représentants de faire les vérifications requises.

5) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent à accueillir dans leur centre hospitalier, dans la mesure où des lits seraient disponibles, des patients venant de l'extérieur du territoire.

6) LE GOUVERNEMENT pourra mettre fin au financement annuel de fonctionnement s'il advenait que le centre hospitalier ne soit plus utilisé aux fins décrites au paragraphe 3 ci-dessus ou si les services offerts n'étaient plus adéquats.

7) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent à demander des soumissions publiques pour la construction du centre hospitalier aussitôt que possible après la date d'entrée en vigueur de la présente entente, à octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire, à veiller à ce que les travaux progressent le plus rapidement possible de façon à ce que les travaux soient complétés au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente entente. La politique de demande de soumissions des Mohawks de Kahnawake s'appliquera (annexe 1).

8) Pour donner effet à la présente entente, les MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent à faire adopter une résolution par leur Conseil et LE GOUVERNEMENT à présenter à l'Assemblée nationale, dans les meilleurs délais, un projet de loi.

Le projet de loi prévoira également que la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. 1977, c. S-5) s'appliquera au nouvel établissement, dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec les dispositions de la présente entente.

9) La présente entente entrera en vigueur dès que la résolution et le projet de loi mentionnés à l'article précédent entreront en vigueur, conformément aux procédures habituelles.

SIGNÉE À KAHNAWAKE, le 24 avril 1984.

POUR LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE

POUR LE GOUVERNEMENT

René Lévesque

Camille Laurin, m.d.

ANNEXE 1

TRADUCTION

POLITIQUE DE DEMANDE DE SOUMISSIONS DU CONSEIL DES MOHAWKS DE KAHNAWAKE

Le Conseil des Mohawks de Kahnawake énonce en ces termes sa politique de demande de soumissions:

Dans l'attribution du travail à forfait, le Conseil des Mohawks a l'intention promouvoir la justice et de donner priorité à l'engagement des membres de la bande.

Tout travail pour lequel un entrepreneur est requis devra être offert aux membres de la bande par demande de soumissions publiques de la bande.

Priorité sera accordée aux membres de la bande, pour tout travail à forfait lié au fonctionnement du Conseil des Mohawks, de ses organismes affiliés ou pour tout projet d'immobilisations.

Pour obtenir la priorité, le travail devra être de qualité égale ou supérieure à celui qu'on attendrait de la part d'un entrepreneur non indien.

Les entrepreneurs non mohawks ne seront invités à soumissionner par demande de soumissions publiques que lorsqu'aucun entrepreneur mohawk ne sera disponible.

En présence de soumissions faites par des entrepreneurs mohawks et non mohawks et dans l'hypothèse où la soumission faite par un entrepreneur mohawk serait rejetée sur une question de coûts, l'entrepreneur mohawk pourra malgré tout obtenir le contrat, à condition que le coût total des travaux ne dépasse pas de plus d'un certain pourcentage, qui reste à être établi, la soumission de l'entrepreneur non mohawk et pourvu qu'aucune augmentation de coûts ne soit encourue dans le déroulement de ce projet particulier.

APPLICATION

La présente politique s'applique aux projets d'immobilisations du Conseil des Mohawks comme les aqueducs et les égouts, les bâtisses de la bande des Mohawks et aux projets d'organismes affiliés financés sous les auspices du Conseil des Mohawks.

Les demandes de soumissions devront être affichées (2) deux semaines à l'avance pour tous les projets de plus de 1 000 $, par avis public dans plusieurs endroits publics et annoncées sur les ondes de la station radiophonique CKRK.

Les demandes de soumissions devront contenir les spécificités des travaux, l'échéance et les informations connexes.

Les soumissions seront étudiées par un comité composé comme suit:

1) Membre du conseil
2) Gérant de la bande
3) Coordonnateur des travaux
4) Ingénieur de la bande

Les critères généraux seront la qualité du travail, le prix des contrats, l'échéance pour l'achèvement des travaux, et chacun de ces critères devra respecter les exigences particulières de chacun des projets.

Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory.

BETWEEN

THE KAHNAWAKE MOHAWKS represented by their elected Council,

(hereinafter called "THE KAHNAWAKE MOHAWKS")

AND

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC represented by Mr. René Lévesque, Prime Minister, and Mr. Camille Laurin, m.d., Minister of Social Affairs,

(hereinafter called "LE GOUVERNEMENT").

CONSIDERING THAT LE GOUVERNEMENT has recognized:

a) THAT the Aboriginal Peoples of Québec constitute distinct nations, entitled to their own culture, language, traditional customs as well as having the right to determine, by themselves, the development of their own identity;

b) THAT the Aboriginal Nations have the right to have and control such institutions as may correspond to their needs in matters of culture, education, language, health and social services as well as economic development;

c) THAT the Aboriginal Nations are entitled, within the framework of agreements between them and LE GOUVERNEMENT, to benefit from public funds to encourage the pursuit of objectives they esteem to be fundamental.

CONSIDERING THAT THE KAHNAWAKE MOHAWKS have operated and continue to operate a hospital centre know as KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE in a building that is now beyond repair and that it is urgent to replace it by a modern building that is functional and provides security;

CONSIDERING THAT THE KAHNAWAKE MOHAWKS have shown their ability to maintain and operate a hospital centre and to offer quality health services, both short term and extended care, despite the inadequacies of the premises;

THE KAHNAWAKE MOHAWKS and LE GOUVERNEMENT hereby agree as follows:

1) THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree:

a) to build on their Territory a hospital centre comprising 43 beds for long term care and nursing care including beds for multiple use or observation, in accordance with plans and specifications approved by both parties;

b) to entrust the operating of this hospital centre to the KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE, a non-profit organization

registered with Québec Superior Court in 1955 and mandated for this purpose by the Council, and to take all the necessary steps to have this body abide by the ethics pertaining to health care and hospital services;

c) to allow the said organization to discuss, in its name, with the Minister of Social Affairs or his representatives, questions pertaining to annual budgets required to ensure the operating of the centre.

2) LE GOUVERNEMENT agrees:

a) to provide THE KAHNAWAKE MOHAWKS with the funds required for building the above-mentioned hospital centre;

b) to provide the annual budget required for operating the hospital centre, in accordance with the criteria and schedules agreed upon each year by the parties;

c) to provide the technical assistance and administrative support required by THE KAHNAWAKE MOHAWKS for operating the hospital centre.

3) The hospital centre will offer such health services as:

a) out-patient and minor emergency care

b) long term care

c) nursing care

d) community health services.

4) THE KAHNAWAKE MOHAWKS will supply the Minister of Social Affairs, at the end of the fiscal year, with the annual financial reports of the hospital centre, prepared by auditors as well as the usual periodical reports and will enable him or his representatives to carry out any verification required.

5) THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree to receive in their hospital centre, inasmuch as beds are available, patients from outside the Territory.

6) LE GOUVERNEMENT could terminate annual funding for operating the hospital centre if the said centre were no longer used for the purposes described in paragraph 3 above or if the services it offers were no longer adequate.

7) THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree to call for public tenders for the building of the hospital centre as son as possible after the effective date of this agreement, to award the contract to the lowest tendered and to see to it that construction operations are in progress as quickly as possible in such a way as to be terminated, at the most, two years from the effective date of this agreement. Kahnawake Mohawks Tender Policy will apply (Appendix 1).

Constructors must have their principal place of business in Québec.

8) To give effect to this agreement THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree to have a resolution adopted by their Council and LE GOUVERNEMENT to introduce legislation in the Assemblée nationale as soon as possible.

The Act will also provide that the Act respecting Health services and social services (Q.R.S. 1977, c. S-5) will apply to this new establishment, to the extent that it is not incompatible with the provisions of this agreement.

9) This agreement will come into effect as soon as the resolution and the Act mentioned in the preceding article will come into effect in conformity with the usual procedures.

SIGNED AT KAHNAWAKE, on 24th of April 1984.

FOR THE KAHNAWAKE MOHAWKS

FOR LE GOUVERNEMENT

René Lévesque

Camille Laurin, m.d.

APPENDIX 1

MOHAWK COUNCIL OF KAHNAWAKE

TENDER POLICY

THAT the Mohawk Council of Kahnawake does state as its policy the following:

The intent of the Council is to promote fairness and priority in hiring Band Members in the allocating of contract work.

Any work to be performed which requires a contractor, must be made available to Band Members by way of Band public Tender.

Band Members shall be given priority for all contract work within the Mohawk Council operations, capital projects and its affiliate organizations.

The priority rests on the criteria that the work must be of same or superior quality as would be expected by any non-Indian contractor.

Where a Mohawk contractor cannot be found only then will non Mohawk contractors be invited to bid by Public tender.

Where there are bids from Mohawk and non Mohawk contractors, and the Mohawk member is outbidded by way of price, the Mohawk contractor will be given the option of meeting the bid within a (%) percent flexibility to be determined by the criteria of overall cost of work to be performed, provided no cost overruns will be incurred for that specific project.

APPLICATION

This policy applies to the Mohawk Council capital projects such as water & sewer, band buildings and the affiliates which are financed under the auspecies of the Mohawk Council.

Tenders shall be posted (2) two weeks in advance for all projects, over 1 000 $, by public bulletin at several public locations, and announced on the radio CKRK.

Tenders will contain the work requirements, time frame and related information.

Tenders will be decided upon by a tender committee made up of the following:

1) Council member
2) Band Manager
3) Operation Co-ordinator
4) Band Engineer

The general criteria will be quality of work, price of contracts, time frame for completion of work, all of which must comply with the specific requirements of each project.

Ia'tehotirihwaientá:'on ne
ahatinonhsón:ni tánon'
ahonténtia'te ne
tiakenheion'taientáhkhwa
tsi kanonhstá:kon ne
Kahnawà:ke.

Tsi na'tehóntere ne

Kanawà:ke Kanienkehá:ka
ratitsénhaiens
ronwatiia'tinión:ton.

(Kahnawa'kehró:non Kanien'kehá:ka)

tánon' ne

Kakorahtsherá:kon ne Tetianontarí:kon
Mr. Rene Leveque Rakó:ra tánon'
ne Mr. Camille Laurin Rakó:ra
ne raterihwatsterístha
orihwa'shón:'a.

(Kakorahtsherá:kon ronwatina'tónhkhwa)

Ká:nik ki' ne kakoráhtshera iahatiién:tere'ne.

a) Tsi nihá:ti ne onkwehón:we ratinákere ne
tsi niiaonhóntsa ne Tetianontarí:kon,
ronónha ahatiianerenhserón:ni tsi ní:ioht
tsi ahontia'tahtén:tia'te tsi nón:we
nihononhontsá:ien. Ne ahatihsere tsi
nihotiianerenhserò:ten tsi nihotirihò:ten
ne onkwehón:we. Tho nón:we nitiawé:non tsi
rononkwehón:we.
Onkwehón:we tènhatiia'tó:rehte tsi
nikaianerenhserò:ten enhatíhsere tsi
nón:we nihatiná:kere.

b) Akaianerenhseraién:take ne onkwehón:we
ahaia'takwe'niiohákе. Onkwehón:we
tahaia'tó:rehte tánon' raónha aontahanónhton
oh nahò:ten teiotohontsóhon, tsi ní:ioht
tsi ronateweienstonhátie tánon' tsi ní:ioht
tsi ronathatonhseraweienstonhátie.
Ahatóweienste tsi nihawennò:ten, tánon'
tsi nihotiianerenhserò:ten ne onkwéhon:we.

Ahatóweienste ò:ni' oh ní:ioht ne
kaia'takehnháhtshera teiotohontsóhon.
tsi nón:we nihatinakerenion ne onkwehón:we.

Ahatirihwíhsake ò:ni' oh ní:ioht tsi
ahonthwistón:ni tsi nón:we nihatinakerenion
ne onkwehón:we.

Ronónha enhonthwistón:ni.
Ronónha enhontio'tenhserón:nien.

c) Kahiatónhserá:ien tsi na'tehóntere
ne onkwehón:we tánon' ne
Kakoráhtshera tsi rorì:waien ne
ahaié:na ne ohwísta ne ahotihretsá:ron
ne ahontatia'takéhnha tsi nahò:ten
ronahtentia'tonhatie. Ne ronónha
ne onkwehón:we iahontahsónteren.

Ne ia'tahonnionhtónnionhwe ne kakoráhtshera tsi ó:nen wahón:nise
shihonahtentià:ton ne kanien'kehá:ka ne tsi iakenheion'taientáhkhwa
kanónhsote ne Kahnawà:ke. ''Kateri Memorial Hospital Centre'' tsi
konwahshennaientè:ri. Sénhak ronahtentia'tónhatie. Shé:kon ò:ni'
tho tehonwatíhshnie. Ronatiohkowá:nen tho shé:kon ratì:teron.
Wahón:nise ó:nen tho nón:we sha'tehonwatihshnie. Ó:nen ò:ni'
wa'kanonhsaká:ion'ne. Sótsi' ó:nen iononhsakaión:'on í:iah
thaón:ton aonsakanonhsakwatákwen. Kí:ken tsi niióhseres é:so
wa'thoti'nikonhnhá:ren. Teiotohontsóhon ne áse'tsi
aonsakanonhsonníheke. Teiotohontsóhon ò:ni' ne ò:ia'
ahatinonhsakétsko ne iakenheion'taientáhkhwa.
Ne aonsahontenonhshón:ni tsi nikà:ien ne iáhte iótteron ne eh
ahati'terón:take ne rotinonhwaktanión:ni.

Kahnawà:ke kanien'kehá:ka rotikwénion ne ahonterihwahténtia'te
ne iakenheion'taientáhkhwa. Ion'wé:sen tsi ní:ioht tsi tehsakotíhshnie
ne rotinonwaktanión:ni. Sha'té:ioht tsi tehonwatíhshnie ne onkwehshón:'a
tsi nihá:ti ne é:so tsi rotinonwaktanión:ni tánon' tsi nihá:ti ne í:iah
eh tehotinonwaktá:ni.

Ioton'onhátie tehonwatíhshnie aronhátien tsi nia'té:kon tho natoktá:ni
tsi nikanonhsò:ten.

Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka tánon' ne Tetianontarí:kon Kakorahtsherá:kon
tho ní:ioht kí:ken tsi wahatirihwanón:we'ne:

1) Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka wahatirihwanón:we'ne:

a) tsi kanonhstá:ton ne Kahnawà:ke
ahatinonhshón:ni ne
iakenheion'taientáhkhwa ne
iakaié:rike ne kaié:ri niwáhsen
áhsen nikanáktake. Tho nón:we
na'tenhonwatíhshnie tsi nihá:ti
ne é:so tsi rotinonwaktanón:ni.
Akanaktaién:take ò:ni' ne aón:ton
tahonwatíhshnie tsi nihá:ti í:iah
eh tehotinonwáktani.

Akarihwíson ò:ni' ne tetsarónhkwen
sha'tehotirihwanonhwé:'on.
Kanien'kehá:ka tánon' ne Kakorahtshera.

b) Ne ohén:ton tahatí:ta'ne ahonterihwahténtia'te
ne Kateri Memorial Hospital Centre Aotiohkwa
(né:'e ne í:iah tekakon'tsherakwas)
Tetianontarí:kon Teiontia'torehtáhkhwa nonkwá:ti
thonatahshá:ronte. Tsi náhe ne wísk niwáhsen
wísk tewen'niáwe shiiohserahsé:ta's. Né:'e ne
Kahnawà:ke ratitsénhaiens rotirihwahnirá:ten.

Ó:nenk tsi né:'e enhátihsere tsi nikaianerenhserò:ten
ne onkwehshón:'a ahonwatiia'takéhnha tánon' tsi
ní:ioht tsi tahonwatíhshnie ne tsi
iakenheion'taientáhkhwa.

c) tánon' ahonwatirí:hon kí:ken katiohkwaien ne tahatihthá:ren ne rakó:ra ne orì:wa ronterihwasterí:tha tóka' ò:ni' né:'e ne raonkwé:ta. Ahatiri'wanón:ton oh ní:ioht tsi taiotaweia'tonhátie ne ohwísta ne aón:ton aontatia'tahtén:ti'ate ne tsi iakenheion'taientáhkhwa.

2) Kakoráhtshera wahatirihwanón:we'ne:

a) Ne aontahsakó:ion ne Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka tsi ní:kon teiotohontsóhon ne ohwísta ne ahontenonhsón:ni ne tsi akenheion'taientáhkhwa.

b) Ne tiohserátshon tsi aontahsakó:ion tsi ní:kon teiotonhontsóhon ne ohwísta ne ahonténtia'te ne tsi iakenheion'taientáhkhwa. Ne kaia'takwe'ní:io. Tsi ní:ioht tsi rotirihwisa'á:hon ne Kakoráhtshera tánon' ne Kanien'kehá:ka, tsi aontaweià:thake ne ohwísta tíohtkon ne tsóhsera.

c) Ne aontahshakoia'tínionte ne rontetsen'tsherí:io. Ne ahonwatihrha'ne tsi niiaonkwe'tò:ten tehonatonhontsó:ni ne ohén:ton tahatí:ta'ne ne ahonhtén:tia'te ne tsi iakenheion'taientáhkhwa.

3) Tsi ní:ioht tsi eniakoia'takéhnha ne tsi iakenheion'taientáhkhwa.

a) Tsi tetehshakotitsén:tha

b) Karì:wes rotinonwaktanión:ni

c) Teiakotitsén:tha, tsi nihá:ti kwah iah teshontkétskwas.

d) Kaná:ta Kaia'takehnha'tsherá:ien.

4) Tsi nenwatohserókten ne Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka entiakó:ien ne kakoráhtshera ne raotihiatónhsera tsi nón:we nikahiá:ton tó: ní:kon ronathwistahní:non tánon' tsi ní:ioht tsi ronahtentiatonhátie ne tsi iakenheion'taientáhkhwa. Kwa tó:ken na'tekónteron ienhóntka'we ne ahóntken'se. Tsi nihá:ti ne ohén:ton rón:nete ne akwé:ken tenshatiia'tó:rehte tóka' ken akwé:kon tkarihwaié:ri.

5) Kanien'kehá:ka rotirihwanonhwé:'on ne tahonwatihshnie tsi nihá:ti ne rotinonwaktanión:ni ne ákte' nón:we nithonahténtion, tsi ní:kon enwá:ton. Rotirihwanonhwé:'on ne ahonwatinaktótha'se tówa' ionáktote.

6) Enhatikwé:ni ne kakoráhtshera enhatí:ia'ke tsi thonthwistatenniéhtha tsi roniahtentià:ton ne tsi iakenheion'taientáhkhwa tóka' shí:ken í:iah né:'e thaonsahatíhsere tsi nahò:ten kahiá:ton ne áhsen tánon' tóka' shí:ken í:iah thia'teskaié:ri tsi ní:ioht tsi ronwatiia'takéhnhas ne onkwehshón:'a.

7) Kanien'kehá:ka rotirihwanonhwé:on ienhonwatí:nonke tsi nikà:ien enhontenonhshón:ni ne tsi iakenheion'taientáhkhwas tsi niió:re enkarihwahnirá:ton tánon' enkahiatonhseronníhake ne onkwe'tà:ke enkaién:take. Tsi nikà:ien aónha ká:ron enhanà:ton né:'e ki' enthonwà:ion ne ahanonhsaketsko. Teiohserà:ke enhoién:take ne ahanónhsisa tánon' tóka' shí:ken í:iah tehorihwaierí:ton enwà:ton ki' akó:ren enhshonténhnha'ne. Né:'e enhatíhsere ne Kahnawa'kehró:non tsi ní:ioht tsi rotirihwíson ne (Appendix I) Tsi nikà:ien ne rontenonhshón:ni ó:nenk tsi kén:'en tetianontarí:ken enthohtén:tion.

8) Né:'e ne aioió'ten tsi ní:ioht tsi rotirihwanonhwé:'on ó:nenk ne Kahnawà:ke kanien'kehá:ka wahatirihwanón:we'ne ne kahiatonhserá:ke akahiá:tonke tsi nahò:ten ia'tehotirihwaientá:se ne ratitsénhaiens tánon' ne kakoráhtshera ahatirihwá:ren ne kaianerénhsera tsi nón:we thatiianerenhserón:ni ne kakorahtsherá:kon tsi niiosnó:re enwà:ton.

Tsi nahò:ten entewahtka'we ne kaianerenhseri:son.

-tsi nikà:ien ne kaianerenhserísen karihwakwenniénstha ne ata'karitehtshera kaia'takehnhátshera tánon' waterihwatsterístha orihwa'shón:'a (Q.R.P. 1977, C.S.5) né:'e enhatíhsere tsi nón:we kí:ken kanonhsasé'tsi enhatinonhsakétsko ne tsi iakenheion'taientáhkhwa tsi niió:re ne akwé:kon iakaia'taié:rike tsi ní:ioht tsi rotirihwíson tsi rotiianerehserón:ni.

9) Kí:ken waterihwahserón:ni akwé:kon ia'tehoti'nikonhraientá:on. Tho niiosnó:re enwaterihwahtén:ti tsi niiosnó:re ia'tenwatóhetste kí:ken ohén:ton tsi tewatthró:ri tsi tkaianerenhserí:son.

Kahnawà:ke ronatatshén:nare, 24th of April 1984.

Kahnawà:ke Kanien'kehà:ka raotirihwá:ke.

Joseph Norton

Emelie Tekakwitha

Daniel Hemlock

Augustine Beauvais

Kaienton Rented Two Rivers

Eugene Mattes

Ida Goodleaf

Lennox Isaac.

Kakorahtsherá:kon

Rene Levesque

Camille Laurin M.D.

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATRIÈME SESSION — TRENTE-DEUXIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi 78
(1984, chapitre 13)

Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake

Présenté le 2 mai 1984
Principe adopté le 15 mai 1984
Adopté le 31 mai 1984
Sanctionné le 12 juin 1984

Éditeur officiel du Québec
1984

NOTE EXPLICATIVE

Ce projet de loi a pour objet d'approuver et mettre en vigueur l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake, intervenue le 24 avril 1984 entre les Mohawks de Kahnawake et le gouvernement du Québec.

Projet de loi 78

Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

1. Est approuvée et mise en vigueur l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake, intervenue le 24 avril 1984 entre les Mohawks de Kahnawake et le gouvernement et déposée à l'Assemblée nationale le 2 mai 1984 comme document sessionnel n° 575.

2. Le gouvernement est autorisé:

1° à fournir aux Mohawks de Kahnawake les fonds nécessaires à la construction sur leur territoire du centre hospitalier visé dans l'entente;

2° à assurer le paiement du budget annuel des dépenses requises pour le fonctionnement du centre hospitalier, selon les normes et barèmes convenus chaque année entre les parties à l'entente.

3. Le gouvernement peut, par décret, approuver et mettre en vigueur toute entente complémentaire entre les mêmes parties et destinée à modifier l'entente.

Un décret pris en vertu du premier alinéa doit être déposé devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours qui suivent la date où il a été pris si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

4. Le centre hospitalier visé dans l'entente constitue, aux fins de l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5), un établissement privé conventionné.

5. Le ministre des Affaires sociales exerce, à l'égard du centre hospitalier visé dans l'entente, les fonctions et les pouvoirs attribués au Conseil de la santé et des services sociaux de la région de la Montérégie en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

6. Les dispositions de la présente loi, de l'entente et de toute entente complémentaire s'appliquent malgré toute disposition contraire d'une loi générale ou spéciale.

7. Les sommes requises pour l'application de la présente loi sont prises, pour l'exercice financier 1984-1985, sur le fonds consolidé du revenu, dans la mesure que détermine le gouvernement.

8. Le ministre des Affaires sociales est chargé de l'application de la présente loi.

9. La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

10. La présente loi entre en vigueur le 12 juin 1984

NATIONAL ASSEMBLY

FOURTH SESSION THIRTY-SECOND LEGISLATURE

Bill 78
(1984, Chapter 13)

An Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

Introduced 2 May 1984
Passage in principle 15 May 1984
Passage 31 May 1984
Assented to 12 June 1984

Québec Official Publisher
1984

EXPLANATORY NOTE

The object of this bill is to ratify and put in force the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory, entered into on 24 April 1984 between the Kahnawake Mohawks and the Québec government.

Bill 78

An Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

THE PARLIAMENT OF QUÉBEC ENACTS AS FOLLOWS:

1. The Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory, entered into on 24 April 1984 between the Kahnawake Mohawks and the Government and tabled in the National Assembly on 2 May 1984 as Sessional Paper No. 575, is hereby ratified and put in force.

2. The Government is authorized

(1) to provide the Kahnawake Mohawks with the funds required for building in their Territory the hospital centre contemplated in the Agreement;

(2) to provide payment of the annual budget of expenditures required for operating the hospital centre, in accordance with the criteria and schedules agreed upon each year by the parties.

3. The Government, by order, may ratify and put in force any supplementary agreement between the same parties for the object of amending the Agreement.

Any order made under the first paragraph must be tabled in the National Assembly within fifteen days after it is made if the Assembly is in session or, if it is not sitting, within fifteen days after the opening of the next session or resumption.

4. The hospital centre contemplated in the Agreement is a private establishment under agreement, for the purposes of the Act respecting health services and social services (R.S.Q., chapter S-5).

5. The Minister of Social Affairs shall exercise, in respect of the hospital centre contemplated in the Agreement, the functions and powers of the de la Montérégie regional health and social services council under the Act respecting health services and social services.

6. The provisions of this Act, of the Agreement and of any supplementary agreement apply notwithstanding any provision inconsistent therewith in any general law or special Act.

7. The sums required for the administration of this Act are taken, for the fiscal period 1984-85, out of the consolidated revenue fund, to such extent as the Government may determine.

8. The Minister of Social Affairs is responsible for the administration of this Act.

9. This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).

10. This Act comes into force on 12 June 1984.

CA1
Z 2
C 52

DOCUMENT: 830-160/007

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON
ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS

REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
SUR LES QUESTIONS
CONSTITUTIONNELLES INTERESSANT LES AUTOCHTONES

Entente et Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake

Québec

Agreement and An Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

Quebec

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

OTTAWA (Ontario)
Les 17 et 18 décembre 1984

Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier dans le territoire de Kahnawake

ENTRE

LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE représentés par leur Conseil élu,

(ci-après appelés "LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE")

ET

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC représenté par monsieur René Lévesque, Premier ministre, et monsieur Camille Laurin, m.d., ministre des Affaires sociales,

(ci-après appelé "LE GOUVERNEMENT").

CONSIDÉRANT QUE LE GOUVERNEMENT A RECONNU:

a) QUE les peuples aborigènes du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre;

b) QUE les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique;

c) QUE les nations autochtones ont le droit de bénéficier, dans le cadre d'ententes conclues avec LE GOUVERNEMENT, de fonds publics favorisant la poursuite d'objectifs qu'elles jugent fondamentaux;

CONSIDÉRANT QUE LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE possèdent et exploitent un centre hospitalier connu sous le nom de KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE dont le bâtiment est devenu vétuste et qu'il est urgent de le remplacer par un édifice moderne, fonctionnel et sécuritaire;

CONSIDÉRANT QUE LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE ont démontré leur capacité de maintenir et d'exploiter un centre hospitalier et d'offrir des services de santé de qualité tant pour les soins de longue durée que pour des soins d'hébergement et ce, malgré l'état peu propice des lieux;

LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE ET LE GOUVERNEMENT s'entendent comme suit:

1) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent:

a) à construire dans leur territoire un centre hospitalier comprenant 43 lits à vocation de soins de longue durée et d'hébergement et incluant quelques lits polyvalents ou d'observation, selon des plans et devis approuvés par les deux parties;

b) à en confier l'exploitation au KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE, celle-ci étant une raison sociale enregistrée à la Cour supérieure de Montréal, en 1955, et que le Conseil a mandaté à cette fin et à prendre toutes les mesures nécessaires pour que le KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE respecte les règles de l'art en matière de santé et de services hospitaliers;

c) à permettre audit organisme de discuter, en son nom, avec le ministre des Affaires sociales ou ses représentants, des budgets annuels requis pour en assurer le bon fonctionnement.

2) LE GOUVERNEMENT s'engage:

a) à fournir les fonds nécessaires aux MOHAWKS DE KAHNAWAKE pour la construction du centre hospitalier mentionné ci-dessus;

b) à assurer le budget annuel requis pour le fonctionnement du centre hospitalier, selon les normes et barèmes convenus chaque année entre les parties;

c) à fournir l'assistance technique et le support administratif nécessaires aux MOHAWKS DE KAHNAWAKE pour assurer le bon fonctionnement du centre hospitalier.

3) Le centre hospitalier offrira notamment les services de santé suivants:

a) services de clinique externe et d'urgence mineure

b) soins de longue durée

c) services d'hébergement

d) services de santé communautaire.

4) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE fourniront, à la fin de l'exercice financier, au ministre des Affaires sociales les états financiers annuels du centre hospitalier, préparés par des experts-comptables, ainsi que les rapports périodiques usuels et permettront à celui-ci ou à ses représentants de faire les vérifications requises.

5) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent à accueillir dans leur centre hospitalier, dans la mesure où des lits seraient disponibles, des patients venant de l'extérieur du territoire.

6) LE GOUVERNEMENT pourra mettre fin au financement annuel de fonctionnement s'il advenait que le centre hospitalier ne soit plus utilisé aux fins décrites au paragraphe 3 ci-dessus ou si les services offerts n'étaient plus adéquats.

7) LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent à demander des soumissions publiques pour la construction du centre hospitalier aussitôt que possible après la date d'entrée en vigueur de la présente entente, à octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire, à veiller à ce que les travaux progressent le plus rapidement possible de façon à ce que les travaux soient complétés au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente entente. La politique de demande de soumissions des Mohawks de Kahnawake s'appliquera (annexe 1).

8) Pour donner effet à la présente entente, les MOHAWKS DE KAHNAWAKE s'engagent à faire adopter une résolution par leur Conseil et LE GOUVERNEMENT à présenter à l'Assemblée nationale, dans les meilleurs délais, un projet de loi.

Le projet de loi prévoira également que la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q. 1977, c. S-5) s'appliquera au nouvel établissement, dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec les dispositions de la présente entente.

9) La présente entente entrera en vigueur dès que la résolution et le projet de loi mentionnés à l'article précédent entreront en vigueur, conformément aux procédures habituelles.

SIGNÉE À KAHNAWAKE, le 24 avril 1984.

POUR LES MOHAWKS DE KAHNAWAKE

POUR LE GOUVERNEMENT

René Lévesque

Camille Laurin, m.d.

ANNEXE 1

TRADUCTION

POLITIQUE DE DEMANDE DE SOUMISSIONS DU CONSEIL DES MOHAWKS DE KAHNAWAKE

Le Conseil des Mohawks de Kahnawake énonce en ces termes sa politique de demande de soumissions:

Dans l'attribution du travail à forfait, le Conseil des Mohawks a l'intention de promouvoir la justice et de donner priorité à l'engagement des membres de la bande.

Tout travail pour lequel un entrepreneur est requis devra être offert aux membres de la bande par demande de soumissions publiques de la bande.

Priorité sera accordée aux membres de la bande, pour tout travail à forfait lié au fonctionnement du Conseil des Mohawks, de ses organismes affiliés ou pour tout projet d'immobilisations.

Pour obtenir la priorité, le travail devra être de qualité égale ou supérieure à celui qu'on attendrait de la part d'un entrepreneur non indien.

Les entrepreneurs non mohawks ne seront invités à soumissionner par demande de soumissions publiques que lorsqu'aucun entrepreneur mohawk ne sera disponible.

En présence de soumissions faites par des entrepreneurs mohawks et non mohawks et dans l'hypothèse où la soumission faite par un entrepreneur mohawk serait rejetée sur une question de coûts, l'entrepreneur mohawk pourra malgré tout obtenir le contrat, à condition que le coût total des travaux ne dépasse pas de plus d'un certain pourcentage, qui reste à être établi, la soumission de l'entrepreneur non mohawk et pourvu qu'aucune augmentation de coûts ne soit encourue dans le déroulement de ce projet particulier.

APPLICATION

La présente politique s'applique aux projets d'immobilisations du Conseil des Mohawks comme les aqueducs et les égouts, les bâtisses de la bande des Mohawks et aux projets d'organismes affiliés financés sous les auspices du Conseil des Mohawks.

Les demandes de soumissions devront être affichées (2) deux semaines à l'avance pour tous les projets de plus de 1 000 $, par avis public dans plusieurs endroits publics et annoncées sur les ondes de la station radiophonique CKRK.

Les demandes de soumissions devront contenir les spécificités des travaux, l'échéance et les informations connexes.

Les soumissions seront étudiées par un comité composé comme suit:

1) Membre du conseil
2) Gérant de la bande
3) Coordonnateur des travaux
4) Ingénieur de la bande

Les critères généraux seront la qualité du travail, le prix des contrats, l'échéance pour l'achèvement des travaux, et chacun de ces critères devra respecter les exigences particulières de chacun des projets.

Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory.

BETWEEN

THE KAHNAWAKE MOHAWKS represented by their elected Council,

(hereinafter called "THE KAHNAWAKE MOHAWKS")

AND

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC represented by Mr. René Lévesque, Prime Minister, and Mr. Camille Laurin, m.d., Minister of Social Affairs,

(hereinafter called "LE GOUVERNEMENT").

CONSIDERING THAT LE GOUVERNEMENT has recognized:

a) THAT the Aboriginal Peoples of Québec constitute distinct nations, entitled to their own culture, language, traditional customs as well as having the right to determine, by themselves, the development of their own identity;

b) THAT the Aboriginal Nations have the right to have and control such institutions as may correspond to their needs in matters of culture, education, language, health and social services as well as economic development;

c) THAT the Aboriginal Nations are entitled, within the framework of agreements between them and LE GOUVERNEMENT, to benefit from public funds to encourage the pursuit of objectives they esteem to be fundamental.

CONSIDERING THAT THE KAHNAWAKE MOHAWKS have operated and continue to operate a hospital centre know as KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE in a building that is now beyond repair and that it is urgent to replace it by a modern building that is functional and provides security;

CONSIDERING THAT THE KAHNAWAKE MOHAWKS have shown their ability to maintain and operate a hospital centre and to offer quality health services, both short term and extended care, despite the inadequacies of the premises;

THE KAHNAWAKE MOHAWKS and LE GOUVERNEMENT hereby agree as follows:

1) THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree:

   a) to build on their Territory a hospital centre comprising 43 beds for long term care and nursing care including beds for multiple use or observation, in accordance with plans and specifications approved by both parties;

   b) to entrust the operating of this hospital centre to the KATERI MEMORIAL HOSPITAL CENTRE, a non-profit organization

registered with Québec Superior Court in 1955 and mandated for this purpose by the Council, and to take all the necessary steps to have this body abide by the ethics pertaining to health care and hospital services;

c) to allow the said organization to discuss, in its name, with the Minister of Social Affairs or his representatives, questions pertaining to annual budgets required to ensure the operating of the centre.

2) LE GOUVERNEMENT agrees:

a) to provide THE KAHNAWAKE MOHAWKS with the funds required for building the above-mentioned hospital centre;

b) to provide the annual budget required for operating the hospital centre, in accordance with the criteria and schedules agreed upon each year by the parties;

c) to provide the technical assistance and administrative support required by THE KAHNAWAKE MOHAWKS for operating the hospital centre.

3) The hospital centre will offer such health services as:

a) out-patient and minor emergency care

b) long term care

c) nursing care

d) community health services.

4) THE KAHNAWAKE MOHAWKS will supply the Minister of Social Affairs, at the end of the fiscal year, with the annual financial reports of the hospital centre, prepared by auditors as well as the usual periodical reports and will enable him or his representatives to carry out any verification required.

5) THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree to receive in their hospital centre, inasmuch as beds are available, patients from outside the Territory.

6) LE GOUVERNEMENT could terminate annual funding for operating the hospital centre if the said centre were no longer used for the purposes described in paragraph 3 above or if the services it offers were no longer adequate.

7) THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree to call for public tenders for the building of the hospital centre as son as possible after the effective date of this agreement, to award the contract to the lowest tendered and to see to it that construction operations are in progress as quickly as possible in such a way as to be terminated, at the most, two years from the effective date of this agreement. Kahnawake Mohawks Tender Policy will apply (Appendix 1).

Constructors must have their principal place of business in Québec.

8) To give effect to this agreement THE KAHNAWAKE MOHAWKS agree to have a resolution adopted by their Council and LE GOUVERNEMENT to introduce legislation in the Assemblée nationale as soon as possible.

7) Kanien'kehá:ka rotirihwanonhwé:on ienhonwatí:nonke tsi nikà:ien enhontenonhshón:ni ne tsi iakenheion'taientáhkhwas tsi niió:re enkarihwahnirá:ton tánon' enkahiatonhseronníhake ne onkwe'tà:ke enkaién:take. Tsi nikà:ien aónha ká:ron enhanà:ton né:'e ki' enthonwá:ion ne ahanonhsaketsko. Teiohserà:ke enhoién:take ne ahanónhsisa tánon' tóka' shí:ken í:iah tehorihwaierí:ton enwá:ton ki' akó:ren enhshonténhnha'ne. Né:'e enhatíhsere ne Kahnawa'kehró:non tsi ní:ioht tsi rotirihwíson ne (Appendix I) Tsi nikà:ien ne rontenonhshón:ni ó:nenk tsi kén:'en tetianontarí:ken enthohtén:tion.

8) Né:'e ne aioió'ten tsi ní:ioht tsi rotirihwanonhwé:'on ó:nenk ne Kahnawà:ke kanien'kehá:ka wahatirihwanón:we'ne ne kahiatonhserá:ke akahiá:tonke tsi nahò:ten ia'tehotirihwaientá:se ne ratitsénhaiens tánon' ne kakoráhtshera ahatirihwá:ren ne kaianerénhsera tsi nón:we thatiianerenhserón:ni ne kakorahtsherá:kon tsi niiosnó:re enwá:ton.

Tsi nahò:ten entewahtka'we ne kaianerenhseri:son.

-tsi nikà:ien ne kaianerenhserísen karihwakwenniénstha ne ata'karitehtshera kaia'takehnhátshera tánon' waterihwatsterístha orihwa'shón:'a (Q.R.P. 1977, C.S.5) né:'e enhatíhsere tsi nón:we kí:ken kanonhsasé'tsi enhatinonhsakétsko ne tsi iakenheion'taientáhkhwa tsi niió:re ne akwé:kon iakaia'taié:rike tsi ní:ioht tsi rotirihwíson tsi rotiianerehserón:ni.

9) Kí:ken waterihwahserón:ni akwé:kon ia'tehoti'nikonhraientá:on. Tho niiosnó:re enwaterihwahtén:ti tsi niiosnó:re ia'tenwatóhetste kí:ken ohén:ton tsi tewatthró:ri tsi tkaianerenhserí:son.

Kahnawà:ke ronatatshén:nare, 24th of April 1984.

Kahnawà:ke Kanien'kehà:ka raotirihwá:ke.

Kakorahtsherá:kon

René Levesque

Camille Laurin M.D.

c) tánon' ahonwatiríhon kí:ken katiókhwaien ne tahatihthá:ren ne rakó:ra ne orì:wa ronterihwasterítha tóka' ò:ni' né:'e ne raonkwè:ta. Ahatiri'wanón:ton oh ní:ioht tsi taiotaweia'tonhátie ne ohwísta ne aón:ton aontatia'tahtén:ti'ate ne tsi iakenheion'taientáhkhwa.

2) Kakoráhtshera wahatirihwanón:we'ne:

a) Ne aontahsakó:ion ne Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka tsi ní:kon teiotohontsóhon ne ohwísta ne ahontenonhsón:ni ne tsi akenheion'taientáhkhwa.

b) Ne tiohserátshon tsi aontahsakó:ion tsi ní:kon teiotonhontsóhon ne ohwísta ne ahonténtia'te ne tsi iakenheion'taientáhkhwa. Ne kaia'takwe'ní:io. Tsi ní:ioht tsi rotirihwisa'á:hon ne Kakoráhtshera tánon' ne Kanien'kehá:ka, tsi aontaweià:thake ne ohwísta tíohtkon ne tsóhsera.

c) Ne aontahshakoia'tínionte ne rontetsen'tsherí:io. Ne ahonwatihrha'ne tsi niiaonkwe'tò:ten tehonatonhontsó:ni ne ohén:ton tahatí:ta'ne ne ahonhtén:tia'te ne tsi iakenheion'taientáhkhwa.

3) Tsi ní:ioht tsi eniakoia'takéhnha ne tsi iakenheion'taientáhkhwa.

a) Tsi tetehshakotitsén:tha

b) Karì:wes rotinonwaktanión:ni

c) Teiakotitsén:tha, tsi nihá:ti kwah iah teshontkétskwas.

d) Kaná:ta Kaia'takehnha'tsherá:ien.

4) Tsi nenwatohserókten ne Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka entiakó:ien ne kakoráhtshera ne raotihiatónhsera tsi nón:we nikahiá:ton tó: ní:kon ronathwistahní:non tánon' tsi ní:ioht tsi ronahtentiatonhátie ne tsi iakenheion'taientáhkhwa. Kwa tó:ken na'tekónteron ienhóntka'we ne ahóntken'se. Tsi nihá:ti ne ohén:ton rón:nete ne akwé:ken tenshatiia'tó:rehte tóka' ken akwé:kon tkarihwaié:ri.

5) Kanien'kehá:ka rotirihwanonhwé:'on ne tahonwatihshnie tsi nihá:ti ne rotinonwaktanión:ni ne ákte' nón:we nithonahténtion, tsi ní:kon enwá:ton. Rotirihwanonhwé:'on ne ahonwatinaktótha'se tówa' ionáktote.

6) Enhatikwé:ni ne kakoráhtshera enhatí:ia'ke tsi thonthwistatenniéhtha tsi roniahtentià:ton ne tsi iakenheion'taientáhkhwa tóka' shí:ken í:iah né:'e thaonsahatíhsere tsi nahò:ten kahiá:ton ne áhsen tánon' tóka' shí:ken í:iah thia'teskaié:ri tsi ní:ioht tsi ronwatiia'takéhnhas ne onkwehshón:'a.

c) Kahiatónhserá:ien tsi na'tehóntere
ne onkwehón:we tánon' ne
Kakoráhtshera tsi rorì:waien ne
ahaié:na ne ohwísta ne ahotihretsá:ron
ne ahontatia'takéhnha tsi nahò:ten
ronahtentia'tonhatie. Ne ronónha
ne onkwehón:we iahontahsónteren.

Ne ia'tahonnionhtónnionhwe ne kakoráhtshera tsi ó:nen wahón:nise
shihonahtentiá:ton ne kanien'kehá:ka ne tsi iakenheion'taientáhkhwa
kanónhsote ne Kahnawà:ke. ''Kateri Memorial Hospital Centre'' tsi
konwahshennaienté:ri. Sénhak ronahtentia'tónhatie. Shé:kon ò:ni'
tho tehonwatíhshnie. Ronatiohkowá:nen tho shé:kon ratì:teron.
Wahón:nise ó:nen tho nón:we sha'tehonwatihshnie. Ó:nen ò:ni'
wa'kanonhsaká:ion'ne. Sótsi' ó:nen iononhsakaión:'on í:iah
thaón:ton aonsakanonhsakwatákwen. Kí:ken tsi niióhseres é:so
wa'thoti'nikonhnhá:ren. Teiotohontsóhon ne áse'tsi
aonsakanonhsonníheke. Teiotohontsóhon ò:ni' ne ò:ia'
ahatinonhsakétsko ne iakenheion'taientáhkhwa.
Ne aonsahontenonhshón:ni tsi nikà:ien ne iáhte iótteron ne eh
ahati'terón:take ne rotinonhwaktaniónːni.

Kahnawà:ke kanien'kehá:ka rotikwénion ne ahonterihwahténtia'te
ne iakenheion'taientáhkhwa. Ion'wé:sen tsi ní:ioht tsi tehsakotíhshnie
ne rotinonwaktaniónːni. Sha'té:ioht tsi tehonwatíhshnie ne onkwehshón:'a
tsi nihá:ti ne é:so tsi rotinonwaktaniónːni tánon' tsi nihá:ti ne í:iah
eh tehotinonwaktá:ni.

Ioton'onhátie tehonwatíhshnie aronhátien tsi nia'té:kon tho natoktá:ni
tsi nikanonhsò:ten.

Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka tánon' ne Tetianontarí:kon Kakorahtsherá:kon
tho ní:ioht kí:ken tsi wahatirihwanón:we'ne:

1) Kahnawà:ke Kanien'kehá:ka wahatirihwanón:we'ne:

a) tsi kanonhstá:ton ne Kahnawà:ke
ahatinonhshón:ni ne
iakenheion'taientáhkhwa ne
iakaié:rike ne kaié:ri niwáhsen
áhsen nikanáktake. Tho nón:we
na'tenhonwatíhshnie tsi nihá:ti
ne é:so tsi rotinonwaktanón:ni.
Akanaktaién:take ò:ni' ne aón:ton
tahonwatíhshnie tsi nihá:ti í:iah
eh tehotinonwáktani.

Akarihwíson ò:ni' ne tetsarónhkwen
sha'tehotirihwanonhwé:'on.
Kanien'kehá:ka tánon' ne Kakoráhtshera.

b) Ne ohén:ton tahatí:ta'ne ahonterihwahténtia'te
ne Kateri Memorial Hospital Centre Aotiohkwa
(né:'e ne í:iah tekakon'tsherakwas)
Tetianontarí:kon Teiontia'torehtáhkhwa nonkwá:ti
thonatahshá:ronte. Tsi náhe ne wísk niwáhsen
wísk tewen'niáwe shiiohserahsé:ta's. Né:'e ne
Kahnawà:ke ratitsénhaiens rotirihwahnirá:ten.

Ó:nenk tsi né:'e enhátihsere tsi nikaianerenhserò:ten
ne onkwehshón:'a ahonwatiia'takéhnha tánon' tsi
ní:ioht tsi tahonwatíhshnie ne tsi
iakenheion'taientáhkhwa.

Ia'tehotirihwaientá:'on ne
ahatinonhsón:ni tánon'
ahonténtia'te ne
tiakenheion'taientáhkhwa
tsi kanonhstá:kon ne
Kahnawà:ke.

Tsi na'tehóntere ne

Kanawà:ke Kanienkehá:ka
ratitsénhaiens
ronwatiia'tinión:ton.

(Kahnawa'kehró:non Kanien'kehá:ka)

tánon' ne

Kakorahtsherá:kon ne Tetianontarí:kon
Mr. Rene Leveque Rakó:ra tánon'
ne Mr. Camille Laurin Rakó:ra
ne raterihwatsterístha
orihwa'shón:'a.

(Kakorahtsherá:kon ronwatina'tónhkhwa)

Ká:nik ki' ne kakoráhtshera iahatiién:tere'ne.

a) Tsi nihá:ti ne onkwehón:we ratinákere ne
tsi niiaonhóntsa ne Tetianontarí:kon,
ronónha ahatiianerenhserón:ni tsi ní:ioht
tsi ahontia'tahtén:tia'te tsi nón:we
nihononhontsá:ien. Ne ahatihsere tsi
nihotiianerenhserò:ten tsi nihotirihò:ten
ne onkwehón:we. Tho nón:we nitiawé:non tsi
rononkwehón:we.
Onkwehón:we tènhatiia'tó:rehte tsi
nikaianerenhserò:ten enhatíhsere tsi
nón:we nihatiná:kere.

b) Akaianerenhseraién:take ne onkwehón:we
ahaia'takwe'niiohákе. Onkwehón:we
tahaia'tó:rehte tánon' raónha aontahanónhton
oh nahò:ten teiotohontsóhon, tsi ní:ioht
tsi ronateweienstonhátie tánon' tsi ní:ioht
tsi ronathatonhseraweienstonhátie.
Ahatóweienste tsi nihawennò:ten, tánon'
tsi nihotiianerenhserò:ten ne onkwéhon:we.

Ahatóweienste ò:ni' oh ní:ioht ne
kaia'takehnhátshera teiotohontsóhon.
tsi nón:we nihatinakerenion ne onkwehón:we.

Ahatirihwíhsake ò:ni' oh ní:ioht tsi
ahonthwistón:ni tsi nón:we nihatinakerenion
ne onkwehón:we.

Ronónha enhonthwistón:ni.
Ronónha enhontio'tenhserón:nien.

MOHAWK COUNCIL OF KAHNAWAKE

TENDER POLICY

THAT the Mohawk Council of Kahnawake does state as its policy the following:

The intent of the Council is to promote fairness and priority in hiring Band Members in the allocating of contract work.

Any work to be performed which requires a contractor, must be made available to Band Members by way of Band public Tender.

Band Members shall be given priority for all contract work within the Mohawk Council operations, capital projects and its affiliate organizations.

The priority rests on the criteria that the work must be of same or superior quality as would be expected by any non-Indian contractor.

Where a Mohawk contractor cannot be found only then will non Mohawk contractors be invited to bid by Public tender.

Where there are bids from Mohawk and non Mohawk contractors, and the Mohawk member is outbidded by way of price, the Mohawk contractor will be given the option of meeting the bid within a (%) percent flexibility to be determined by the criteria of overall cost of work to be performed, provided no cost overruns will be incurred for that specific project.

APPLICATION

This policy applies to the Mohawk Council capital projects such as water & sewer, band buildings and the affiliates which are financed under the auspecies of the Mohawk Council.

Tenders shall be posted (2) two weeks in advance for all projects, over 1 000 $, by public bulletin at several public locations, and announced on the radio CKRK.

Tenders will contain the work requirements, time frame and related information.

Tenders will be decided upon by a tender committee made up of the following:

1) Council member
2) Band Manager
3) Operation Co-ordinator
4) Band Engineer

The general criteria will be quality of work, price of contracts, time frame for completion of work, all of which must comply with the specific requirements of each project.

The Act will also provide that the Act respecting Health services and social services (Q.R.S. 1977, c. S-5) will apply to this new establishment, to the extent that it is not incompatible with the provisions of this agreement.

9) This agreement will come into effect as soon as the resolution and the Act mentioned in the preceding article will come into effect in conformity with the usual procedures.

SIGNED AT KAHNAWAKE, on 24th of April 1984.

FOR THE KAHNAWAKE MOHAWKS

FOR LE GOUVERNEMENT

René Lévesque

Camille Laurin, m.d.

over

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATRIÈME SESSION — TRENTE-DEUXIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi 78
(1984, chapitre 13)

Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake

Présenté le 2 mai 1984
Principe adopté le 15 mai 1984
Adopté le 31 mai 1984
Sanctionné le 12 juin 1984

Éditeur officiel du Québec
1984

NOTE EXPLICATIVE

Ce projet de loi a pour objet d'approuver et mettre en vigueur l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake, intervenue le 24 avril 1984 entre les Mohawks de Kahnawake et le gouvernement du Québec.

Projet de loi 78

Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

1. Est approuvée et mise en vigueur l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake, intervenue le 24 avril 1984 entre les Mohawks de Kahnawake et le gouvernement et déposée à l'Assemblée nationale le 2 mai 1984 comme document sessionnel n° 575.

2. Le gouvernement est autorisé:

1° à fournir aux Mohawks de Kahnawake les fonds nécessaires à la construction sur leur territoire du centre hospitalier visé dans l'entente;

2° à assurer le paiement du budget annuel des dépenses requises pour le fonctionnement du centre hospitalier, selon les normes et barèmes convenus chaque année entre les parties à l'entente.

3. Le gouvernement peut, par décret, approuver et mettre en vigueur toute entente complémentaire entre les mêmes parties et destinée à modifier l'entente.

Un décret pris en vertu du premier alinéa doit être déposé devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours qui suivent la date où il a été pris si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

4. Le centre hospitalier visé dans l'entente constitue, aux fins de l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5), un établissement privé conventionné.

5. Le ministre des Affaires sociales exerce, à l'égard du centre hospitalier visé dans l'entente, les fonctions et les pouvoirs attribués au Conseil de la santé et des services sociaux de la région de la Montérégie en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

6. Les dispositions de la présente loi, de l'entente et de toute entente complémentaire s'appliquent malgré toute disposition contraire d'une loi générale ou spéciale.

7. Les sommes requises pour l'application de la présente loi sont prises, pour l'exercice financier 1984-1985, sur le fonds consolidé du revenu, dans la mesure que détermine le gouvernement.

8. Le ministre des Affaires sociales est chargé de l'application de la présente loi.

9. La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

10. La présente loi entre en vigueur le 12 juin 1984

NATIONAL ASSEMBLY

FOURTH SESSION THIRTY-SECOND LEGISLATURE

Bill 78
(1984, Chapter 13)

An Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

Introduced 2 May 1984
Passage in principle 15 May 1984
Passage 31 May 1984
Assented to 12 June 1984

Québec Official Publisher
1984

EXPLANATORY NOTE

The object of this bill is to ratify and put in force the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory, entered into on 24 April 1984 between the Kahnawake Mohawks and the Québec government.

Bill 78

An Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

THE PARLIAMENT OF QUÉBEC ENACTS AS FOLLOWS:

1. The Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory, entered into on 24 April 1984 between the Kahnawake Mohawks and the Government and tabled in the National Assembly on 2 May 1984 as Sessional Paper No. 575, is hereby ratified and put in force.

2. The Government is authorized

(1) to provide the Kahnawake Mohawks with the funds required for building in their Territory the hospital centre contemplated in the Agreement;

(2) to provide payment of the annual budget of expenditures required for operating the hospital centre, in accordance with the criteria and schedules agreed upon each year by the parties.

3. The Government, by order, may ratify and put in force any supplementary agreement between the same parties for the object of amending the Agreement.

Any order made under the first paragraph must be tabled in the National Assembly within fifteen days after it is made if the Assembly is in session or, if it is not sitting, within fifteen days after the opening of the next session or resumption.

4. The hospital centre contemplated in the Agreement is a private establishment under agreement, for the purposes of the Act respecting health services and social services (R.S.Q., chapter S-5).

5. The Minister of Social Affairs shall exercise, in respect of the hospital centre contemplated in the Agreement, the functions and powers of the de la Montérégie regional health and social services council under the Act respecting health services and social services.

6. The provisions of this Act, of the Agreement and of any supplementary agreement apply notwithstanding any provision inconsistent therewith in any general law or special Act.

7. The sums required for the administration of this Act are taken, for the fiscal period 1984-85, out of the consolidated revenue fund, to such extent as the Government may determine.

8. The Minister of Social Affairs is responsible for the administration of this Act.

9. This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).

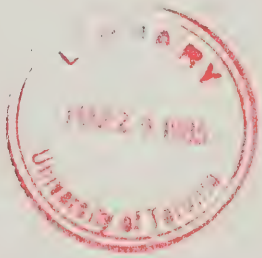
10. This Act comes into force on 12 June 1984.

CA1
Z 2
-C 52

Government
Publications

DOCUMENT: 830-160/ 008

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON
ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS



AFN'S Draft Composite Amendments (Revised 13 dec. 1984)

Assembly of First Nations

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

AFN'S DRAFT COMPOSITE AMENDMENTS (REVISED 13 DEC. 1984)

Section 35(1)

The sovereign title, aboriginal rights and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized, affirmed and guaranteed.

Section 35.1

For greater certainty, the title and rights referred to in section 35(1) constitute both collective and individual rights and include, but are not limited to:

(a) the ownership of and jurisdiction over all land and resources within the traditional territories of each First Nation, subject only to such rights or jurisdiction as have been acquired with the true and formal consent of the First Nations affected.

(b) the inherent right of each First Nation to self-government and their capacity to determine the relationship between the collective and individual rights referred to in this section.

Section 35.2

Parliament and the Government of Canada have a special and fiduciary relationship with the First Nations that includes the responsibility to provide fiscal resources to First Nations Governments.

Section 35.3(1)

In those areas of Canada where there are no treaties, parliament and the provincial legislatures, together with the Government of Canada and the provincial governments, to the extent that each has jurisdiction, are committed to negotiate, conclude and implement treaties or agreements with each of the First Nations for the specific implementation in the various regions of Canada of the rights of First Nations, including, but not limited to:

(a) lands, resources and proprietary rights,

(b) the appropriate jurisdictional relationships of the federal, provincial and First Nations governments,

(c) the appropriate fiscal mechanisms between the government of Canada and each First Nation to enable it to govern its affairs and provide services to its citizens comparable to those generally available to Canadians taking into account the special social, political, cultural, and economic needs of each First Nations,

(d) any other matters agreed upon by the parties.

Section 35.3(2)

In those areas of Canada where there are treaties, Parliament and the Government of Canada shall, jointly with the First Nations concerned, negotiate, or renegotiate, define, conclude and implement treaties or agreements with each of the First Nations for the specific implementation in the various regions of Canada of the rights of First Nations, including, but not limited to:

(a) lands, resources and proprietary rights,

(b) the appropriate jurisdictional relationships of the federal, provincial and First Nations governments concerned;

(c) the spirit and intent of the treaties, the proper meaning of treaty relationships, particular treaties or particular treaty rights,

(d) appropriate fiscal mechanisms between the Government of Canada and each First Nation, to enable it to govern its affairs and provide services to its citizens comparable to those generally available to Canadians taking into account the special political, economic, social and cultural needs of each First Nations.

The provincial legislature and government of a province, at the election of the First Nation(s) concerned, shall participate in such negotiations to the extent of its jurisdiction and interests.

Section 35.3(3)

Paragraph 35.3(1) shall also apply in respect to those First Nations which wish to re-negotiate their treaties as well as to those First Nations in treaty areas which have not given their true and formal consent to a treaty.

Section 35.3(4)

Parliament and the provincial legislatures shall take the measures required to properly implement the negotiations, treaties or agreements referred to in sub-paragraphs (1) to (3) above.

Section 35.3(5)

Nothing in this Part extends the legislative powers of Parliament or any legislature.

Section 35.4

The terms of any treaty or agreement reached as a result of negotiations pursuant to section 35.3 shall be deemed to be treaty rights within the meaning of section 35(1).

Section 35.5

Nothing in sections 35.3 and 35.4 shall be construed so as to derogate from section 35(1), 35.1 and 35.2.

DOCUMENT: 830-160/008

Traduction du Secrétariat

CA1
Z 2
-C 52

RÉUNION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES INTÉRESSANT LES AUTOCHTONES

Ébauche des amendements globaux proposés par l'APN (Révisée le 13 déc. 1984)

Assemblée des premières nations

OTTAWA (Ontario)
Les 17 et 18 décembre 1984

ÉBAUCHE DES AMENDEMENTS GLOBAUX PROPOSÉS PAR L'APN (RÉVISÉE LE 13 DÉC. 1984)

Paragraphe 35(1)

Le titre souverain, les droits autochtones et les droits issus de traités des peuples autochtones du Canada sont par les présentes reconnus, confirmés et garantis.

Article 35.1

Pour plus de certitude, le titre et les droits dont il est fait mention au paragraphe 35(1) sont des droits collectifs et individuels et comprennent, entre autres, les suivants :

(a) les droits de propriété et la compétence sur tous les territoires traditionnels de chaque première nation et sur les ressources qu'ils contiennent, sous réserve seulement de tout autre droit ou compétence acquis par suite de la ratification véritable et officielle de traités par les premières nations concernées;

(b) le droit inhérent de chaque première nation à l'autonomie politique et sa capacité de déterminer les rapports entre les droits collectifs et individuels dont il est fait mention dans le présent article.

Article 35.2

Le Parlement et le gouvernement du Canada ont, avec les premières nations, des relations spéciales et fiduciaires, dont la responsabilité de fournir des ressources financières aux administrations de ces nations.

Paragraphe 35.3(1)

Dans les régions du Canada qui ne font pas l'objet de traités, le Parlement et les assemblées législatives provinciales, ainsi que le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engagent, selon le champ de compétence de chacun, à négocier, conclure et appliquer avec chaque première nation des traités ou ententes visant à faire respecter, dans les différentes régions du Canada, les droits respectifs de chacune, soit, entre autres, les suivants :

(a) les droits relatifs aux terres et aux ressources et les droits de propriété;

(b) les rapports de compétence appropriés entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations des premières nations;

.../2

(c) les mécanismes financiers appropriés applicables entre le gouvernement du Canada et chaque première nation et propres à lui permettre de diriger ses affaires et de fournir à ses membres des services comparables à ceux qui, en général, sont offerts aux Canadiens, compte tenu des besoins spéciaux de chaque première nation dans les domaines social, politique, culturel et économique;

(d) toutes autres questions sur lesquelles les parties se sont entendues.

Paragraphe 35.3(2)

Dans les régions du Canada qui font l'objet de traités, le Parlement et le gouvernement du Canada, conjointement avec les premières nations concernées, négocieront ou renégocieront, définiront, concluront et appliqueront, avec chacune des premières nations, des traités ou ententes afin de faire respecter, dans les différentes régions du Canada, les droits respectifs de chacune, soit, entre autres, les suivants :

(a) les droits relatifs aux terres et aux ressources et les droits de propriété;

(b) les rapports de compétence appropriés entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations des premières nations;

(c) l'esprit et l'objet des traités, la véritable signification des relations découlant des traités, de traités particuliers ou des droits issus de traités particuliers;

(d) les mécanismes financiers appropriés applicables entre le gouvernement du Canada et chaque première nation et propres à lui permettre de diriger ses affaires et de fournir à ses membres des services comparables à ceux qui, en général, sont offerts aux Canadiens, compte tenu des besoins spéciaux de chaque première nation dans les domaines politique, économique, social et culturel.

L'assemblée législative et le gouvernement d'une province participeront aux négociations, si tel est le choix des premières nations concernées, dans la mesure de ses attributions et de ses intérêts.

.../3

Paragraphe 35.3(3)

Le paragraphe 35.3(1) s'applique également aux premières nations qui veulent renégocier leurs traités, ainsi qu'aux premières nations qui habitent des régions soumises à des traités qu'elles n'ont pas vraiment ratifié officiellement.

Paragraphe 35.3(4)

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales doivent prendre les mesures nécessaires pour faire appliquer comme il se doit les négociations, traités ou ententes dont il est fait mention aux paragraphes (1) à (3) du présent article.

Paragraphe 35.3(5)

Le présente partie n'étend d'aucune manière les pouvoirs législatifs du Parlement ou de toute assemblée législative.

Article 35.4

Les conditions de tout traité ou entente conclu à la suite de négociations tenues aux termes de l'article 35.3 sont censés être des droits issus de traités aux termes du paragraphe 35(1).

Article 35.5

Les articles 35.3 et 35.4 ne portent pas atteinte au paragraphe 35(1) ni aux articles 35.1 et 35.2.

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-160/ 016
Traduction du Secrétariat

REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES INTERESSANT LES AUTOCHTONES

Observations de

Elijah Harper

Député provincial de Terre de Rupert

Manitoba

OTTAWA (Ontario)
Les 17 et 18 décembre 1984

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DU MANITOBA SUR LA PROPOSITION DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE TOUCHANT LES PEUPLES AUTOCHTONES SOUMISE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À LA RÉUNION DES MINISTRES

Le 18 décembre 1984

Le gouvernement du Manitoba voit d'un bon oeil l'optique nouvelle que traduit la proposition déposée aujourd'hui par le gouvernement fédéral à la réunion ministérielle.

En effet, le gouvernement du Manitoba est heureux de constater que certains éléments de la proposition fédérale sont conformes à la position qu'il à lui-même énoncée à des réunions et conférences antérieures et réitérée dans la déclaration d'ouverture de son représentant à la présente réunion ministérielle.

Un des éléments clefs de la proposition fédérale serait de modifier la Constitution, à la Conférence des Premiers ministres de 1985, de manière à :

- reconnaître le droit des peuples autochtones à l'autonomie politique,

- tenir des négociations régionales, auxquelles participeraient toutes les parties concernées, sur les modalités d'application du droit à l'autonomie politique,

- établir un mécanisme constitutionnel pour protéger constitutionnellement les résultats des négociations.

Le Manitoba est impatient de discuter de certains principes fondamentaux qui vaudraient pour toutes les négociations. L'un d'eux consisterait à garantir aux administrations autochtones une aide financière convenable. Le Manitoba escompte que des progrès seront accomplis à la Conférence des Premiers ministres de 1985 et que s'amorceront des négociations propres à faire avancer le dossier constitutionnel d'ici à 1987.

CA1
Z 2
- 52

DOCUMENT: 830-160/ 016
(Revised)

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS



Comments by
Elijah Harper
M.L.A. for Rupertsland

Manitoba

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

Government Publications

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-160/018

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON

COMMENTS BY THE GOVERNMENT OF MANITOBA ON THE FEDERAL PROPOSAL AT THE MINISTERIAL MEETING ON CONSTITUTIONAL REFORM WITH RESPECT TO ABORIGINAL PEOPLES

18 December 1984

The government of Manitoba welcomes the fresh approach of the federal government in its proposal to the Ministerial meeting today.

Indeed, the government of Manitoba is pleased to note that some key elements of the federal proposal are consistent with the position the government of Manitoba which were tabled at previous meetings and conferences, and which it reiterated in its opening statement at this ministerial meeting.

Among those key elements of the federal proposal would be constitutional amendments at the 1985 First Ministers' Conference providing for:

- the recognition of the right of aboriginal peoples to self-government
- regional negotiations to reach agreements among all parties concerned on the implementation of self-government
- the establishment of a constitutional mechanism whereby the results of regional negotiations would be constitutionally protected.

Manitoba looks forward to discuss some fundamentals that would apply to all negotiations. These would include an assurance that aboriginal governments would receive adequate fiscal assistance. Manitoba anticipates progress at the 1985 First Ministers' Conference and the establishment of negotiations that will lead to further constitutional progress by 1987.

Government Publications

CA1
Z 2
-C 52

DOCUMENT: 830-160/018

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON
ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS

Motion respecting recognition of the rights of native people, tabled in the National Assembly of Quebec Tuesday, December 18, 1984 by the Premier of Quebec

MAR 2 9 1985
University of T

Québec

OTTAWA, Ontario
December 17 - 18, 1984

A) OF THE [illegible]
B) OF THE RIGHT [illegible]
C) OF THE [illegible]
D) OF THE [illegible]
THE MANAGEMENT OF WILDLIFE
E) OF THE RIGHT TO PARTICIPATE
[illegible] AND [illegible]

NATIONAL ASSEMBLY - FIFTH SESSION - THIRTY-SECOND LEGISLATURE

ORDER PAPER AND NOTICES

TUESDAY, DECEMBER 18, 1984 - NO 32

SPEAKER: RICHARD GUAY

ISSN 0825-3935

QUEBEC CITY

V. GOVERNMENT MOTIONS

49) MR. LEVESQUE (TAILLON) - MOTION RESPECTING RECOGNITION OF THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLE:

THAT THIS ASSEMBLY:

RECOGNIZE THE EXISTENCE IN QUEBEC OF THE ABENAKI, ALGONQUIN, ATTIKAMEK, CREE, HURON, MICMAC, MOHAWK, MONTAGNAIS, NASKAPI AND INUIT NATIONS;

RECOGNIZE THEIR EXISTING ABORIGINAL RIGHTS AND THE RIGHTS ENSHRINED IN THE JAMES BAY AND NORTHERN QUEBEC AGREEMENT AND IN THE NORTHEASTERN QUEBEC AGREEMENT;

CONSIDER THESE AGREEMENTS, AS WELL AS ANY SIMILAR FUTURE AGREEMENTS, TO HAVE THE FORCE OF TREATIES;

SUPPORT THE PROCESS THAT THE GOVERNMENT HAS INITIATED WITH NATIVE PEOPLE TO BETTER RECOGNIZE AND DEFINE THEIR RIGHTS, SINCE THIS PROCESS IS BASED ON HISTORICAL LEGITIMACY AND ON THE IMPORTANCE FOR QUEBEC SOCIETY OF ESTABLISHING HARMONIOUS RELATIONS WITH NATIVE PEOPLE BASED ON RESPECT FOR RIGHTS AND MUTUAL TRUST;

PRESS THE GOVERNMENT TO CONTINUE NEGOTIATIONS WITH THE ABORIGINAL NATIONS, BASING ITSELF ON, BUT NOT LIMITING ITSELF TO, THE FIFTEEN PRINCIPLES THAT IT APPROVED ON FEBRUARY 9, 1983, IN RESPONSE TO THE PROPOSALS SUBMITTED TO IT ON NOVEMBER 30, 1982, AND TO CONCLUDE WITH NATIONS SO DESIRING OR WITH ANY OF THEIR CONSTITUENT BANDS AGREEMENTS GUARANTEEING THEM THE EXERCISE:

A) OF THE RIGHT TO AUTONOMY IN QUEBEC;
B) OF THE RIGHT TO THEIR CULTURE, LANGUAGE AND TRADITIONS;
C) OF THE RIGHT TO OWN AND CONTROL LAND;
D) OF THE RIGHT TO HUNT, FISH, TRAP, HARVEST AND PARTICIPATE IN THE MANAGEMENT OF WILDLIFE RESSOURCES;
E) OF THE RIGHT TO PARTICIPATE IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF QUEBEC AND TO BENEFIT THEREFROM;

SO THAT THEY MAY DEVELOP AS DISTINCT NATIONS HAVING THEIR OWN IDENTITY AND EXERCISING THEIR RIGHTS IN QUEBEC;

DECLARE THAT THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLE APPLY EQUALLY TO MEN AND TO WOMEN;

AFFIRM ITS INTENTION TO PROTECT IN ITS FUNDAMENTAL LAWS THE RIGHTS ENSHRINED IN THE AGREEMENTS CONCLUDED WITH THE ABORIGINAL NATIONS OF QUEBEC; AND

AGREE THAT A PERMANENT PARLIAMENTARY FORUM BE ESTABLISHED IN WHICH NATIVE PEOPLE MAY MAKE KNOWN THEIR RIGHTS, ASPIRATIONS AND NEEDS.

CA1
Z 2
-C 52

REUNION FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
SUR LES QUESTIONS
CONSTITUTIONNELLES INTERESSANT LES AUTOCHTONES

Motion portant sur la reconnaissance des droits des autochtones déposée à l'Assemblée Nationale du Québec mardi le 18 décembre 1984 par le Premier ministre du Québec

Québec

OTTAWA (Ontario)
Les 17 et 18 décembre 1984

ASSEMBLEE NATIONALE - CINQUIEME SESSION - TRENTE-DEUXIEME LEGISLATURE

FEUILLETON ET PREAVIS

LE MARDI 18 DECEMBRE 1984 - NO 32
DIX HEURES

PRESIDENT: M RICHARD GUAY

ISSN 0825-3935

QUEBEC

V. MOTIONS DU GOUVERNEMENT

49) M LEVESQUE (TAILLON)- MOTION PORTANT SUR LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES AUTOCHTONES:

QUE CETTE ASSEMBLEE:

RECONNAISE L EXISTENCE AU QUEBEC DES NATIONS ABENAQUISE, ALGONQUINE, ATTIKAMEK, CRIE, HURONNE, MICMAQUE, MOHAWK, MONTAGNAISE, NASKAPIE ET INUIT=

RECONNAISE LEURS DROITS ANCESTRAUX EXISTANTS ET LES DROITS INSCRITS DANS LES CONVENTIONS DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUEBECOIS ET DU NORD-EST QUEBECOIS=

CONSIDERE QUE CES CONVENTIONS, DE MEME QUE TOUTE AUTRE CONVENTION OU ENTENTE FUTURE DE MEME NATURE, ONT VALEUR DE TRAITES=

SOUSCRIVE A LA DEMARCHE QUE LE GOUVERNEMENT A ENGAGEE AVEC LES AUTOCHTONES AFIN DE MIEUX RECONNAITRE ET PRECISER LEURS DROITS, CETTE DEMARCHE S APPUYANT A LA FOIS SUR LA LEGITIMITE HISTOIRIQUE ET SUR L IMPORTANCE POUR LA SOCIETE QUEBECOISE D ETABLIR AVEC LES AUTOCHTONES DES RAPPORTS HARMONIEUX FONDES SUR LE RESPECT DES DROITS ET LA CONFIANCE MUTUELLE=

PRESSE LE GOUVERNEMENT DE POURSUIVRE LES NEGOCIATIONS AVEC LES NATIONS AUTOCHTONES EN SE FONDANT, SANS S Y LIMITER, SUR LES QUINZE PRINCIPES QU IL A APPROUVES LE 9 FEVRIER 1983 EN REPONSE AUX PROPOSITIONS QUI LUI ONT ETE TRANSMISES LE 30 NOVEMBRE 1982 ET A CONCLURE AVEC LES NATIONS QUI LE DESIRENT OU L UNE OU L AUTRE DES BANDES QUI LES CONSTITUENT DES ENTENTES LEUR ASSURANT L EXERCICE:

A) DU DROIT A L AUTONOMIE AU SEIN DU QUEBEC=
B) DU DROIT A LEUR CULTURE, LEUR LANGUE, LEURS TRADITIONS=
C) DU DROIT DE POSSEDER ET DE CONTROLER DES TERRES=
D) DU DROIT DE CHASSER, PECHER, PIEGER, RECOLTER ET PARTICIPER A LA GESTION DES RESSOURCES FAUNIQUES=
E) DU DROIT DE PARTICIPER AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU QUEBEC ET D EN BENEFICIER,

DE FACON A LEUR PERMETTRE DE SE DEVELOPPER EN TANT QUE NATIONS DISTINCTES AYANT LEUR IDENTITE PROPRE ET EXERCANT LEURS DROITS AU SEIN DU QUEBEC=

DECLARE QUE LES DROITS DES AUTOCHTONES S APPLIQUENT EGALEMENT AUX HOMMES ET AUX FEMMES=

AFFIRME SA VOLONTE DE PROTEGER DANS SES LOIS FONDAMENTALES LES DROITS INSCRITS DANS LES ENTENTES CONCLUES AVEC LES NATIONS AUTOCHTONES DU QUEBEC= ET

CONVIENNE QUE SOIT ETABLI UN FORUM PARLEMENTAIRE PERMANENT PERMETTANT AUX AUTOCHTONES DE FAIRE CONNAITRE LEURS DROITS, LEURS ASPIRATIONS ET LEURS BESOIS.

DOCUMENT NO.	SOURCE
	ORIGIN

Government Publications

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING OF MINISTERS ON ABORIGINAL CONSTITUTIONAL MATTERS

CA1
Z 2
-C 52

RÉUNION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES INTÉRESSANT LES AUTOCHTONES

OTTAWA, Ontario
December 17-18, 1984

OTTAWA (Ontario)
Les 17 et 18 décembre 1984

LIBRARY
MAR 2 9 1985
University of Toronto

LIST OF PUBLIC DOCUMENTS

LISTE DES DOCUMENTS PUBLICS

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
830-160/005	Manitoba	Opening Remarks by Elijah Harper, M.L.A. for Rupertsland Allocution d'ouverture de Elijah Harper, Député de Terre de Rupert
830-160/006	Ontario	Notes for Opening Remarks by the Honourable Norman Sterling Provincial Secretary for Resources Development Notes en vue de l'allocution d'ouverture de l'honorable Norman Sterling, Secrétaire provincial au développement des ressources
830-160/007	Québec	Entente et Loi approuvant l'Entente concernant la construction et l'exploitation d'un centre hospitalier sur le territoire de Kahnawake Agreement and an Act to ratify the Agreement concerning the building and operating of a hospital centre in the Kahnawake Territory

DOCUMENT NO. N° DU DOCUMENT	SOURCE ORIGINE	TITLE TITRE
830-160/008	Assembly of First Nations	AFN's Draft Composite Amendments (Revised 13 dec. 1984)
	Assemblée des premières nations	Ébauche des amendements globaux proposés par l'APN (Révisée le 13 déc. 1984)
830-160/016	Manitoba	Comments by Elijah Harper, M.L.A. for Rupertsland
		Observations de Elijah Harper, Député provincial de Terre de Rupert
830-160/018	Québec	Motion portant sur la reconnaissance des droits des autochtones déposée à l'Assemblée Nationale du Québec mardi le 18 décembre 1984 par le Premier ministre du Québec
		Motion respecting recognition of the rights of native people, tabled in the National Assembly of Quebec Tuesday, December 18, 1984 by the Premier of Quebec
830-160/020	Secretariat	List of Public Documents
	Secrétariat	Liste des documents publics